

最 高 行 政 法 院 判 決

113年度再字第15號

再 審 原 告 蕭裕民
訴 訟 代 理 人 邱奕賢 律師
再 審 被 告 臺中市政府
代 表 人 盧秀燕
訴 訟 代 理 人 許家瑋

上列當事人間聲請閱覽卷宗事件，再審原告對於中華民國113年4月29日本院112年度上字第473號判決及112年5月17日臺中高等行政法院111年度訴字第124號判決，本於行政訴訟法第273條第1項第1、2款事由提起再審之訴，本院判決如下：

主 文

- 一、再審之訴駁回。
- 二、再審訴訟費用由再審原告負擔。

理 由

一、再審原告因環保陳情檢舉事件，不服再審被告所屬環境保護局（下稱環保局）民國110年4月29日中市環稽字第1100040281號函（下稱110年4月29日函）回復內容，向再審被告提起訴願（案號1100299，下稱系爭訴願案），再審被告認該函非屬行政處分，於110年7月28日以府授法訴字第1100182195號訴願決定不受理（下稱系爭訴願決定），嗣於110年8月4日送達再審原告，並以110年8月5日府授法訴字第1100198008號函（下稱110年8月5日函）將環保局答辯書的密封附件（下稱系爭密封附件）檢還。再審原告於110年8月5日向再審被告所屬法制局（下稱法制局）申請閱覽系爭訴願案卷（下稱110年8月5日申請），經再審被告110年8月6日府授法訴字第1100199063號函通知再審原告於同年月17日閱覽卷宗。再審原告閱卷後，以系爭訴願案卷內無環保局訴願答辯全卷資料可閱為由，分別於同年8月19日、27日及9月10日向再審被告申請閱覽系爭密封附件（下與110年8月5日申請合稱系爭申請），經再審被告分別以110年8月25日府授法訴字

01 第1100213282號函、同年9月6日府授法訴字第1100223817號
02 函及同年9月17日府授法訴字第1100238911號函復再審原告略
03 以：系爭訴願案卷內並無系爭密封附件可供閱覽。再審原告
04 不服再審被告上開110年9月17日函復內容，另向改制前行政
05 院環境保護署（下稱環保署，112年8月22日改制為環境部）
06 提起訴願，該署認其應併同系爭訴願決定提起行政訴訟而不得
07 單獨提起訴願，於110年11月3日以環署訴字第1100065482
08 號訴願決定不受理。再審原告再以再審被告就其系爭申請，
09 怠於說明不提供系爭密封附件供其閱覽的理由和法律依據，
10 應作為而不作為，依訴願法第2條第1項規定，於110年12月2
11 日向法務部提起訴願，經該部以非訴願管轄機關而移送環保
12 署辦理。環保署於111年4月19日再以環署訴字第1100081051
13 號訴願決定不受理（下稱111年訴願決定）。再審原告不服，
14 提起行政訴訟：(一)先位聲明：111年訴願決定撤銷；再
15 審被告對於再審原告110年8月5日申請，應依訴願法將系爭
16 密封附件可閱覽要提供閱覽，保密部分不可閱覽的部分要依
17 法列出項目及正當法律理由，併入系爭訴願案卷宗的完整登
18 錄存卷，並作成准許再審原告閱覽的行政處分。(二)備位聲
19 明：111年訴願決定撤銷；再審被告對於再審原告110年8月5
20 日申請，應依訴願法將系爭密封附件可閱覽要提供閱覽，保
21 密部分不可閱覽的部分要依法列出項目及正當法律理由，併
22 入系爭訴願案卷宗的完整登錄存卷供閱。經臺中高等行政法
23 院（下稱原審）111年度訴字第124號判決（下稱原判決）駁
24 回後，再審原告提起上訴，請求判決：原判決廢棄，發回原
25 審或自為判決；再審被告對於再審原告110年8月5日申請，
26 應依訴願法將110年8月5日函違反訴願法送還給環保局的證
27 據卷宗（即環保局以110年5月26日中市環稽字第1100051174
28 號函〔下稱110年5月26日函〕檢送答辯書狀時的卷證）併入
29 系爭訴願案卷宗，依法完整供閱；111年訴願決定撤銷。經
30 本院112年度上字第473號判決（下稱原確定判決）駁回確定
31 後，再審原告仍不服，遂以原判決及原確定判決有行政訴訟

01 法第273條第1項第1、2款再審事由提起本件再審之訴（再審
02 原告以行政訴訟法第273條第1項第14款事由提起再審之訴部
03 分，本院另以裁定移送原審審理）。

04 二、再審原告起訴主張：(一)再審原告於合法期間內申請閱卷在
05 先，再審被告未依訴願法第75條規定盡給付閱覽該卷證之義
06 務，已屬違法，原確定判決認再審原告無公法上請求權，自
07 屬違法，構成行政訴訟法第273條第1項第1款再審事由。又
08 二審既認一審違法，即應廢棄原判決發回重審，豈可忽略違
09 法處而為不利再審原告之判決，此違反行政訴訟法第243條
10 第1項規定，亦構成行政訴訟法第273條第1項第1款再審事
11 由。縱再審被告送走卷證之行為合法，亦不等於合法化先前
12 未盡之給付閱覽義務，送走卷證並未在訴願法第51條正面表
13 列得拒絕閱卷請求之範圍，即不應當成拒絕提供閱卷的正當
14 理由，原確定判決明顯錯用訴願法第51條及第75條規定，構
15 成行政訴訟法第273條第1項第1款再審事由。(二)再審被告能
16 盡依法提供閱卷之法定義務內容，並非事實不能，環保局於
17 訴願審議程序中繳交之證據，自屬訴願法之卷宗，不得自行
18 認定其無關訴願而拒絕繳回，且該卷證並無消失，都保存於
19 再審被告所屬局處，法制局發文收回該卷證或查明其保密等
20 級，並非事實不能。再審被告依訴願法第68條及第73條規
21 定，於訴願決定前及救濟期間，均有權收取訴願相關之卷
22 證，並依訴願法第48條編為卷宗，原確定判決認無必要收取
23 及依該整卷方式，已屬違法，即使卷宗不在再審被告手中，
24 再審被告依訴願法第51條及第75條規定，仍應告知文件項
25 目、保密理由及所依據之法規，原確定判決顯然使用法律不
26 當，構成行政訴訟法第273條第1項第1款再審事由。(三)原確
27 定判決以功能最適原則認法制局送走卷宗係合法，係運用法
28 律所無之授權，又一審未命再審被告提交該卷宗，違反行政
29 訴訟法第163條第1款、第4款及第136條等關於證據調查及裁
30 判之規定，構成行政訴訟法第273條第1項第1款再審事由。
31 (四)再審被告送走該卷證，使再審原告看不到對造卷證，無法

01 表示意見，再審被告即違反訴願法第67條規定，訴願決定係
02 違法而應撤銷。若再審被告不知卷證內容即送走該卷宗，也
03 違反訴願法第75條規定，亦屬違法辦理而應撤銷。原確定判
04 決應撤銷環保署之訴願決定，如此判決理由與結果才會一
05 致，然判決結果卻駁回上訴，其理由與主文顯有矛盾，構成
06 行政訴訟法第273條第1項第2款再審事由等語，求為判決：
07 (一)原判決及原確定判決均廢棄；(二)111年訴願決定撤銷；(三)
08 再審原告於110年8月5日之閱卷申請，再審被告應將110年8
09 月5日函移送予環保局之證據卷宗（即環保局以110年5月26
10 日函檢送答辯書狀時之卷證），依法向再審原告完整供閱，
11 如依法需保密者，亦需提供文件項目目錄、保密理由及依據
12 之法規作為正當理由。

13 三、再審被告則以：(一)原確定判決認原判決雖選擇之訴訟類型不
14 當，但結論並無違誤，亦無再審原告所指違背法令之情形，
15 因而駁回其上訴，係屬於法有據，並無行政訴訟法第273條
16 第1項第1款之再審事由。(二)再審原告無非重述其業經主張而
17 遭摒棄不採之陳詞，以其主觀泛言原確定判決構成行政訴訟
18 法第273條第1項第1、2款再審事由，並無具體且合理之指
19 摘，且再審被告前已同意再審原告110年8月5日之閱卷申
20 請，並就其後續要求閱覽系爭密封附件之申請為函復，所為
21 皆屬合法，再審原告提起本件再審之訴並非合法等語，資為
22 抗辯，求為判決：駁回再審之訴。

23 四、本院查：

24 (一)按行政訴訟法第273條第1項第1款所謂「適用法規顯有錯誤
25 」，係指原確定判決所適用之法規顯然不合於法律規定，或
26 與司法院現尚有效之大法官解釋、憲法法庭裁判意旨有所抵
27 觸而言，並不包括判決不備理由或理由矛盾之情形在內。至
28 於法律上見解歧異或事實認定，再審原告對之縱有爭執，要
29 難謂為適用法規顯有錯誤而據為再審理由。另同條項第2款
30 所稱「判決理由與主文顯有矛盾」，係指判決依據當事人主

01 張之事實，認定其請求或對造抗辯為有理由或無理由，而於
02 主文為相反之諭示，且其矛盾為顯然者，始足該當。

03 (二)經查，再審原告不服環保局110年4月29日函，提起系爭訴願
04 案，經環保局檢送答辯書予再審被告，該答辯書所附系爭密
05 封附件載明「有關答辯書附件請予保密，不得提供訴願人或
06 他人閱覽之文件」，惟未說明密封文件內容及不得提供閱覽
07 之法令依據，再審被告認環保局上開函非屬行政處分，於11
08 0年7月28日以系爭訴願決定不受理。嗣再審被告以110年8月
09 5日函將系爭密封附件檢還環保局，並依訴願法第75條第1項
10 規定，請該局查明系爭密封附件內容是否為系爭訴願案有關
11 的證據資料及須保密內容與法令依據為何，以利進行後續卷
12 宗資料的編整，經環保局以110年9月9日、10日中市環稽字
13 第1100096815號函、第1100099072號函復再審被告該附件並
14 非訴願法第75條第1項、第2項所指其據以作成110年4月29日
15 函之證據資料，爰未再檢送系爭密封附件予再審被告。再審
16 原告提出110年8月5日申請並經閱卷後，以系爭訴願案卷內
17 無環保局的訴願答辯全卷資料可閱為由，分別於同年8月19
18 日、27日及9月10日向再審被告申請閱覽系爭密封附件，經
19 再審被告分別以110年8月25日府授法訴字第1100213282號
20 函、同年9月6日府授法訴字第1100223817號函及同年月17日
21 府授法訴字第1100238911號函回復再審原告略以，系爭訴願
22 案卷內並無系爭密封附件可供閱覽等情，為原審依法確定之
23 事實，且與卷內所附的證據相符。原確定判決基於上開事
24 實，進而論明：依訴願法第76條規定，不服受理訴願機關於
25 訴願程序進行中，所為駁回閱覽卷宗的程序上處置，應併同
26 訴願決定提起行政訴訟，如果單獨對閱覽卷宗部分另行提起
27 訴願及行政訴訟，即非合法。訴願法第75條第1項之規範意
28 旨，係要求原處分機關將據以作成程序標的之證據資料提出
29 於受理訴願機關，以利申請人有效行使攻擊防禦權，是該證
30 據資料自應與作成程序標的有關者為限，原處分機關才有向
31 受理訴願機關提出的義務及必要。受理訴願機關除有正當理

01 由外，其應提供申請人閱覽的證據資料，不但客觀上必須存
02 在，且須在受理訴願機關持有或保管中，才有可能作成准許
03 申請人閱覽之行政處分。系爭訴願案之程序標的，既是環保
04 局所作成之110年4月29日函，該局對於作成該函所依據之證
05 據資料，是否包括系爭密封附件，及該附件究有哪些內容涉
06 及應保密事項及其法令依據，自然最為瞭解，基於功能最適
07 原則，應由環保局作第一次判斷並加以說明，再由受理訴願
08 機關即再審被告審查是否合法妥適，行政院於108年11月25
09 日修正文書處理手冊第72點（現修正移列為第67點）第3款
10 規定及其110年1月11日院臺綜字第1100000661號函釋意旨，
11 並未增加法律所無之限制，也無違反法律優位原則可言。是
12 再審被告基於尊重原核定系爭密封附件機關即環保局權責，
13 以110年8月5日函將該附件檢還環保局，並依訴願法第75條
14 第1項規定，請其查明系爭密封附件內容是否為系爭訴願案
15 有關的證據資料及須保密內容與法令依據為何，自屬合法。
16 環保局經重新檢視，函復系爭密封附件並非訴願法第75條第
17 1項、第2項所指其據以作成110年4月29日函的證據資料，亦
18 不屬於同法第58條第3項所定的必要關係文件，故未再檢送
19 系爭密封附件予再審被告。況系爭訴願案已經再審被告作成
20 訴願不受理決定而終結，自無進一步依職權調查相關證據資
21 料（包括系爭密封附件是否為環保局作成110年4月29日函所
22 依據的證據資料）之必要，再審被告未要求環保局再提出系
23 爭密封附件，亦無違法可言。系爭密封附件既已不在再審被
24 告持有或保管中，自無從作成准許再審原告閱覽系爭密封附
25 件之行政處分，而屬事實不能，符合訴願法第75條第2項後
26 段所規定的正當理由等語，經核其論斷並無與本案應適用之
27 法規相違背，或與司法院現尚有效之大法官解釋、憲法法庭
28 裁判意旨有所抵觸之情形，難謂有適用法規顯有錯誤之情事
29 。再審原告執其主觀歧異見解，指摘原確定判決認再審原告
30 無公法上請求權，明顯錯用訴願法第51條及第75條規定，環
31 保局於訴願程序中繳交之證據，應屬訴願法之卷宗，不得自

01 行認定無關訴願而拒絕繳回，且該卷證並無消失，保存於再
02 審被告所屬局處，法制局發文收回該卷證或查明其保密等
03 級，並非事實不能；再審被告依訴願法第68條及第73條規
04 定，於訴願決定前及救濟期間，均有權收取訴願相關卷證，
05 並編為卷宗，原確定判決認無必要收取及依該整卷方式，已
06 屬違法，即使卷宗不在再審被告手中，其依訴願法第51條及
07 第75條規定，仍應告知文件項目、保密理由及保密所依據之
08 法規；原確定判決以功能最適原則認法制局送走卷宗係合
09 法，係運用法律所無之授權，違反法律關於證據調查及裁判
10 之規定，原審未命再審被告提交系爭密封附件，違反行政訴
11 訟法第163條第1款、第4款當事人提出文書義務及第136條準
12 用民事訴訟法有關舉證責任等規定，原確定判決未指摘其違
13 法，均構成行政訴訟法第273條第1項第1款再審事由云云，
14 自無可採。

15 (三)又按行政訴訟法第255條第2項規定：「原判決依其理由雖屬
16 不當，而依其他理由認為正當者，應以上訴為無理由。」原
17 確定判決業指明：原判決以系爭訴願案已認環保局110年4月
18 29日函並非行政處分，即無所謂據以處分的證據資料，並認
19 環保局亦無依訴願法第75條第1項規定提出系爭密封附件之
20 義務，容有誤會，即有適用法規不當之違法；又原審忽略再
21 審原告起訴之目的，係請求再審被告作成准其閱覽系爭密封
22 附件之行政處分，僅以再審原告請求將系爭密封附件併入系
23 爭訴願案卷宗係事實行為，而駁回其先位之課予義務訴訟，
24 亦有適用法規不當之違法。惟因再審原告主張之公法上請求
25 權，並無理由，原判決駁回其先位聲明之理由，雖有不當，
26 惟不影響判決結果，仍應維持，備位之一般給付訴訟，則屬
27 錯誤之訴訟類型，亦應駁回，是其上訴為無理由，均應駁回
28 等語，核與行政訴訟法第255條第2項規定，並無不合，原確
29 定判決自無適用法規顯然不合於法律規定之情事。再審意旨
30 主張原確定判決既認一審違法，即應廢棄原判決發回重審，
31 豈可為不利再審原告之判決，此違反行政訴訟法第243條第1

01 項規定，構成行政訴訟法第273條第1項第1款再審事由云
02 云，自無可取。

03 (四)至再審意旨指摘再審被告違反訴願法第67條、第75條規定，
04 所為訴願決定係違法，原確定判決應撤銷111年訴願決定，
05 如此判決理由與結果才會一致，然判決結果卻駁回上訴，其
06 理由與主文顯有矛盾，構成行政訴訟法第273條第1項第2款
07 再審事由云云。然查，原確定判決並未認定再審被告有違反
08 訴願法第67條、第75條規定之情形，亦未認為應撤銷111年
09 訴願決定，其判決理由與駁回上訴之主文並無不一致，自無
10 再審原告所指「判決理由與主文顯有矛盾」之再審事由可
11 言。再審意旨持其主觀見解而認原確定判決應撤銷111年訴
12 願決定之上開主張，洵非可採。

13 (五)綜上所述，再審原告提起本件再審之訴，主張原確定判決有
14 行政訴訟法第273條第1項第1款及第2款之再審事由，為顯無
15 再審理由，應予駁回。另有關再審原告聲請調查再審被告31
16 1100019304號便簽及系爭訴願案被法制局送走之全部環保局
17 證據卷宗，以證明再審被告在收到再審原告閱卷申請當天即
18 移送環保局卷證之經過原委，及該卷證全部非保密項目，應
19 供閱覽，若不能閱覽者必須提供文件項目、保密理由及法律
20 依據等情。惟查本件係再審事件，應先審查有無再審原告所
21 指摘之行政訴訟法第273條第1項第1款及第2款再審事由，經
22 核本件既不符合上開再審事由，業如前述，再審原告上開主
23 張尚非本院所須審酌，附此敘明。

24 五、據上論結，本件再審之訴為無理由。依行政訴訟法第278條
25 第2項、第98條第1項前段，判決如主文。

26 中 華 民 國 114 年 2 月 13 日

27 最高行政法院第二庭

28 審判長法官 陳 國 成

29 法官 簡 慧 娟

30 法官 蔡 如 琪

31 法官 林 麗 真

01

法官 高 愈 杰

02 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

03 中 華 民 國 114 年 2 月 13 日

04

書記官 章 舒 涵