

最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第375號

上 訴 人 李定陸

訴訟代理人 陳宏銘 律師

被 上 訴 人 桃園市政府

代 表 人 張善政

被 上 訴 人 桃園市政府衛生局

代 表 人 賈蔚

訴訟代理人 吳兆原 律師

被 上 訴 人 桃園市政府經濟發展局

代 表 人 張誠

訴訟代理人 李承志 律師

被 上 訴 人 桃園市政府勞動局

代 表 人 李賢祥

被 上 訴 人 桃園市政府法務局

代 表 人 賴彌鼎

送達代收人 李雅萍

上列當事人間消費者保護事務事件，上訴人對於中華民國114年4月17日臺北高等行政法院111年度訴字第1558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、事實經過：上訴人於透過香港商雅虎資訊股份有限公司經營之奇摩購物中心(下稱雅虎)APP訂購白蘭氏雞精(下稱系爭商品)，系爭商品於民國110年5月27日由雅虎大溪倉庫出貨。

01 嗣上訴人之母李董秀清於110年6月19日死亡，上訴人於111
02 年8月30日乃以系爭商品因雅虎及新竹物流股份有限公司(下
03 稱新竹物流)人員運送不當而受污染，李董秀清誤飲致死為
04 由，透過被上訴人桃園市政府市長信箱，陳情請求被上訴人
05 桃園市政府介入調查(下稱陳情函)。經被上訴人桃園市政府
06 轉所屬被上訴人桃園市政府法務局(下稱桃市法務局)於111
07 年9月6日市政信箱回復信(案件編號：1108300361，下稱回
08 復信)略以：上訴人陳情事項曾經申請調解不成立，依桃園
09 市消費者保護自治條例第22條第6款規定，上訴人再行提起
10 消費爭議申訴，被上訴人桃園市政府將不予受理，惟上訴人
11 仍得循民事訴訟程序提起消費訴訟等語。上訴人不服回復
12 信，循序提起行政訴訟，聲明：(一)訴願決定、原處分(即回
13 復信)均撤銷。(二)被上訴人桃市法務局應依上訴人111年8月3
14 0日(誤繕為111年9月6日)陳情函，作成准予依據行政罰法第
15 15條對新竹物流予以裁罰之行政處分。(三)被上訴人桃園市政
16 府、桃園市政府衛生局(下稱桃市衛生局)、桃園市政府勞動
17 局(下稱桃市勞動局)、桃園市政府經濟發展局(下稱桃市經
18 發局)均應依上訴人陳情函對新竹物流進行相關食品衛生安
19 全上之行政調查。(四)被上訴人等5人應連帶給付上訴人新臺
20 幣(下同)100萬元。經臺北高等行政法院(下稱原審)111年度
21 訴字第1558號判決(下稱原判決)駁回，上訴人遂提起本件上
22 訴，聲明：(一)原判決廢棄。(二)發回原審更為審理或自為確認
23 被上訴人等均應依上訴人111年8月30日(誤繕為111年9月6
24 日)陳情函，作成准予進行行政調查及依據行政罰法第15條
25 對新竹物流予以裁罰之行政處分，與被上訴人等5人應連帶
26 給付上訴人100萬元。

27 二、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
28 載。

29 三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，係以：上訴人訴之
30 聲明(二)(三)請求權基礎為消費者保護法(下稱消保法)第33條、
31 食品安全衛生管理法(下稱食安法)第15條第1項第3款及第49

條第1、4、5項；訴之聲明(四)請求權基礎為行政訴訟法第7條及國家賠償法。惟消保法第33條規定於消保法第四章「行政監督」，該條文主要規定行政機關啟動調查之情況及調查完成後之處置事項；食安法第15條第1項第3款規定不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列之食品或食品添加物種類；第49條第1、4、5項則屬刑罰規定，均未賦予上訴人有請求被上訴人等為特定作為之公法上權利，上訴人之請求屬建議、舉發性質。而訴之聲明(四)部分，依行政訴訟法第7條規定，當事人於同一程序中附帶請求損害賠償，欲獲勝訴判決，應以案件合法繫屬行政法院及訴有理由為前提，上訴人所提聲明(一)至(三)均無理由，故上訴人合併請求國家賠償100萬元，亦無理由，應併予駁回上訴人在原審之訴。

四、本院查：

(一)按行政訴訟法第5條規定：「(第1項)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。(第2項)人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，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。」是課予義務訴訟之提起，須人民就其依法申請之案件，行政機關怠為行政處分或為否准之行政處分，人民始得依上述規定提起課予義務訴訟。若人民依法並無申請行政機關為行政處分之請求權存在，即應認人民依行政訴訟法第5條規定提起之課予義務訴訟，不備起訴要件，而不合法，應依行政訴訟法第107條第1項第10款予以駁回。又課予義務訴訟之訴訟標的，依行政訴訟法第5條規定，應為「原告關於其權利或法律上利益，因行政機關違法駁回其依法申請之案件，或對其依法申請之案件不作為致受損害，並請求法院判令被告應為決定或

應為特定內容行政處分之主張」，是人民依行政訴訟法第5條規定提起課予義務訴訟救濟，雖其訴之聲明，除請求命行政機關作成行政處分或特定內容之行政處分外，另附帶聲明請求將訴願決定及原處分撤銷，惟其乃附屬於課予義務訴訟之聲明，並非獨立之撤銷訴訟。其訴訟目的在於取得其依法申請之行政處分或特定內容之行政處分，而非在於撤銷否准處分，故其訴之聲明通常除請求判命行政機關應作成所申請內容之行政處分外，另附屬聲明請求將訴願決定及原處分均撤銷，惟並不構成撤銷訴訟與課予義務訴訟之合併。本件上訴人於原審陳明聲明第2項係提起課予義務訴訟，為依消保法第33條、食安法第15條第1項第3款及第49條第1、4、5項規定請求。惟依消保法第33條規定：「（第1項）直轄市或縣（市）政府認為企業經營者提供之商品或服務有損害消費者生命、身體、健康或財產之虞者，應即進行調查。於調查完成後，得公開其經過及結果。（第2項）前項人員為調查時，應出示有關證件，其調查得依下列方式進行：一、向企業經營者或關係人查詢。二、通知企業經營者或關係人到場陳述意見。三、通知企業經營者提出資料證明該商品或服務對於消費者生命、身體、健康或財產無損害之虞。四、派員前往企業經營者之事務所、營業所或其他有關場所進行調查。五、必要時，得就地抽樣商品，加以檢驗。」食安法第15條第1項第3款規定：「食品或食品添加物有下列情形之一者，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列：……三、有毒或含有人體健康之物質或異物。……」及第49條第1、4、5項規定：「（第1項）有第15條第1項第3款……行為者，處7年以下有期徒刑，得併科新臺幣8千萬元以下罰金。情節輕微者，處5年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣8百萬元以下罰金。……（第4項）因過失犯第2項、第3項之罪者，處2年以下有期徒刑、拘役或科新臺幣6百萬元以下罰金。（第5項）法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業

人員，因執行業務犯第1項至第3項之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人科以各該項10倍以下之罰金。」均核未賦予人民請求行政機關對行為人作成裁罰之公法上請求權，此不屬於得依法申請之案件。且主管機關裁罰權如何行使，涉及行政裁量權之行使，在行政機關尚未依法作成具體裁罰內容之前，基於權力分立原則，尚非行政法院得先為擅代。準此，上訴人提起課予義務訴訟(第2項訴之聲明)，請求被上訴人桃市法務局應依上訴人陳情函，作成准予依據行政罰法第15條對新竹物流予以裁罰之行政處分部分，不備起訴合法要件，且其情形無從補正，自應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，裁定予以駁回。原審未以裁定而以判決形式駁回，固有未洽，惟結論並無不合。至上訴人於原審第1項聲明之訴請撤銷訴願決定及被上訴人桃市法務局回復函(即上訴人主張之原處分)，核僅為附屬聲明，其第2項聲明之課予義務聲明既因起訴不合法，應予駁回，則為附屬性質之第1項聲明，自應一併駁回，原審就此未予詳述，而併予駁回，雖未臻妥適，結論仍無不合。

(二)次按，行政訴訟法第8條第1項前段規定：「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。」人民依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機關為上開給付之公法上請求權，為起訴有無理由之問題，倘依原告之主張不能認其有據以請求之公法上請求權存在，應以判決駁回。又我國行政訴訟係以保障人民之主觀公權利為宗旨，個人是否具有公法上權利，以保護規範理論為界定之基準。如法律已明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人利益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，

但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，受該法律保護之人，始具有公法上請求權（司法院釋字第469號解釋理由書參照）。是以，如法律規範之目的係在保障一般人之公共利益，且經綜合判斷結果亦不足以認為有保障特定人之意旨，即難認個人得主張有公法上請求權可資行使，自不得提起一般給付訴訟。本件上訴人起訴主張聲明第3項是依行政訴訟法第8條提起一般給付之訴，陳明同依上述消保法第33條、食安法第15條第1項第3款及第49條第1、4、5項規定請求等語。惟查，消保法第33條係就主管機關於企業經營者提供之商品或服務有損害消費者之虞情形，應進行調查及職權調查方式所為行政監督之規定，係為公共利益而設，個別消費所為之陳情請求調查，僅係促使主管機關調查職權之啟動，並未賦與個別消費者有向主管機關請求對特定企業經營者進行調查之權利。而食安法第15條第1項第3款及第49條第1、4、5項規定，則是就包裝、運送、貯存、販賣有毒或含有人體健康物質或異物之食品等行為，所訂刑事處罰規定，核非涉及行政機關進行行政處置或決定前所為行政調查，要難認該等規定有賦與人民向行政機關請求對特定人進行調查之權利。是上訴人以原審聲明第3項請求被上訴人桃園市政府、桃市衛生局、桃市勞動局、桃市經發局均應依上訴人陳情函對新竹物流進行相關食品衛生安全上之行政調查，欠缺公法上請求之依據，應無理由。原判決駁回其此部分訴之結論，並無不合。

（三）末按，行政訴訟法第7條規定，人民提起行政訴訟，得於同一程序中，合併為國家賠償之請求，旨在保護人民之權利，並節省訴訟手續重複之勞費。故人民提起之行政訴訟，若經行政法院以不合法裁定駁回，或以無理由判決駁回，則其合併提起之損害賠償請求，即應認欠缺請求之依據，併予裁定或判決駁回。上訴人主張其因被上訴人所為受有損害，除提起上開訴之聲明第1至3項訴訟外，另依行政訴訟法第7條規

01 定，合併請求被上訴人國家賠償，而依民法第18條、第185
02 條、第186條第1項及第195條第1項前段規定，請求連帶給付
03 上訴人如原審聲明第4項所示金額之損害賠償(原審卷第46
04 0、549頁)。惟核上訴人提起上開第1至3項聲明之訴訟既分
05 別為不合法與無理由，其損害賠償之請求亦失所依據，原審
06 一併駁回其合併請求損害賠償訴訟之結論，於法亦無不合。

07 五、綜上所述，原判決駁回上訴人之訴之理由，雖與本院未盡相
08 同，然其駁回之結論既無不合，仍應維持。上訴意旨，仍執
09 前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁
10 回。又上訴人於上訴後，具狀追加請求：「被上訴人桃園市
11 政府、桃市衛生局、桃市勞動局、桃市經發局均應依上訴人
12 陳情函，作成准予依據行政罰法第15條對新竹物流予以裁罰
13 之行政處分」及「被上訴人桃市法務局應依上訴人陳情函，
14 作成准予進行行政調查」部分，由本院另案裁定，附予指
15 明。至上訴人超出原審第3項聲明「被上訴人桃園市政府、
16 桃市衛生局、桃市勞動局、桃市經發局應依上訴人陳情函，
17 作成准予對新竹物流進行相關食品衛生安全上之行政調查
18 」，於上訴聲明請求「被上訴人桃園市政府、桃市衛生局、
19 桃市勞動局、桃市經發局均應依上訴人陳情函，作成准予進
20 行行政調查」之部分，核其上訴請求之依據仍相同，未變更
21 起訴所欲達到之目的，尚非屬訴之追加，附此敘明。

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

24 中 華 民 國 114 年 12 月 18 日

25 最高行政法院第四庭

26 審判長法官 王 碧 芳

27 法官 王 俊 雄

28 法官 鍾 啟 煒

29 法官 陳 文 燦

30 法官 羅 月 君

01 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異
02 中 華 民 國 114 年 12 月 18 日
03 書記官 林 郁 芳