臺北高等行政法院判決

111年度簡上字第95號

上　訴　人　梁春富
被 上訴 人　經濟部
代　表　人　王美花（部長）
被 上訴 人　台灣中油股份有限公司

代　表　人　李順欽

上列當事人間慰問金事件，上訴人對於中華民國111年1月27日臺灣臺北地方法院110年度簡更一字第3號行政訴訟判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

原判決廢棄，發回臺灣臺北地方法院行政訴訟庭。

理　由

一、本件事實經過：

上訴人於民國107年5月30日具申請函正本向被上訴人、行政院及行政院院長等，以被上訴人台灣中油股份有限公司（下稱中油公司）退休人員非退休公教人員，無自願可領月退休金者，月所得在新臺幣（下同）2萬5千元以下，屬三節慰問金發給對象，其目的係基於國家資源合理運用，並以照顧弱勢為原則，請求被上訴人中油公司於107年6月11日前，發給該公司全體退休人員106年度三節慰問金及107年度春節慰問金每人9千元。經行政院綜合業務處（下稱業務處）107年6月4日院臺綜字第1070091352號函轉被上訴人經濟部處理，嗣經被上訴人經濟部於107年6月11日作成經人字第10700613340號函（下稱107年6月11日函）回復上訴人及副知業務處與被上訴人中油公司，內容略謂：行政院105年9月8日院授人給揆字第1050053161號函（下稱105年9月8日函）略以，退休公教人員支（兼）領月退休金在2萬5千元以下者（兼領月退休金者係以原全額退休金為計算基準）、因公成殘之退休人員或退休時未具工作能力者，得酌贈發給三節慰問金；

支領一次退休金者，不予發給三節慰問金（排除因公成殘之退休公教人員或退休時未具工作能力者），並自000年0月0日生效；經濟部105年11月24日經人字第10500719431號函（下稱105年11月24日函）略以，該部所屬事業機構應比照前開行政院105年9月8日函規定，查該部所屬各事業機構一向比照行政院退休人員照護事項規定致贈退休人員三節慰問金，該部所屬各事業機構退休人員是否符合三節慰問金發放標準，應由各事業機構依前開行政院105年9月8日函及該部105年11月24日函規定審酌辦理。至所陳立法院並未刪除中油公司附屬單位（營業部分）之用人費…包括退休人員…三節慰問金一節，以該公司仍有少部分退休人員係符合前開三節慰問金發放標準，仍由該公司依據前開規定核實編列是項費用在案等語。上訴人對經濟部107年6月11日函不服，提起訴願，經行政院以107年11月21日院臺訴字第1070216019號訴願決定（下稱訴願決定）不受理，上訴人仍不服，向本院提起行政訴訟，經本院就上訴人為原告部分，以108年度訴字第103號裁定移送臺灣臺北地方法院（下稱原審法院）審理，經原審法院以109年度簡字第27號行政訴訟裁定駁回其訴，上訴人不服，提起抗告，嗣經本院以109年度簡抗字第52號裁定廢棄該裁定，發回原審法院更為審理。上訴人復於原審法院更審中變更聲明為：「一、行政院107年11月21日院臺訴字第1070216019號訴願決定書及經濟部107年6月11日經人字第10700613340號函，撤銷（下稱聲明一）。二、請求判定對被告經濟部課以應執行之義務，應以行政院人事行政總處106年2月24日總處給字第1060038198號書函（密，更證二號），應函令被告台灣中油股份有限公司發給原告自106年度起三節慰問金每年新臺幣6,000元，生命期總共發給新臺幣18萬元（下稱聲明二）。三、請求判定對被告台灣中油股份有限公司課以應執行義務，應辦理：『就財政、資源分配或退休人員所得等因素，再予衡量之空間』，陳報經濟部，並發給原告自106年度起三節慰問金每年新臺幣6,000

元，生命期總共發給新臺幣18萬元（下稱聲明三）。四、被告經濟部引用舊函之錯誤（證如，行政院檔案卷81至88頁），證據應廢棄（下稱聲明四）。」經原審法院以110年度簡更一字第3號判決（下稱原判決）駁回上訴人之訴，上訴人猶不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原判決為上訴人敗訴之判決，係以：

(一)上訴人對被上訴人經濟部及中油公司請求為聲明二、三之課予義務訴訟的請求權基礎為「行政院人事行政總處106年2月24日總處給字第1060038198號書函（密件）」（下稱人事總處書函），然觀諸該書函內容，行政院人事行政總處僅係將上訴人建請恢復發給三節慰問金一案，因涉被上訴人經濟部權責，檢附上訴人申請影本予該部卓處，並未就上訴人申請恢復發給三節慰問金部分予以准許或駁回之意，足見該書函並未賦予上訴人公法上的給付請求權，得以請求被上訴人作成為特定內容的行政處分，故上訴人所為聲明二、三，有起訴不備要件的不合法情事，應予駁回。

(二)另被上訴人經濟部以上訴人係支領一次退休金人員，且非因公成殘或退休時未具工作能力者，依行政院105年9月8日函及經濟部105年11月24日函內容，不得發給三節慰問金所為經濟部107年6月11日函（按：原判決就此認指原處分，惟本院均稱經濟部107年6月11日函）並無違誤，故上訴人主張撤銷該函及訴願決定，並無理由，應予駁回。

(三)至上訴人所為聲明四、「被告經濟部引用舊函之錯誤(證如，行政院檔案第81至88頁)，證據應廢棄。」部分，係就經濟部107年6月11日函是否有違誤之判斷事實認定，依行政訴訟法第4至7條規定，並無此訴訟類型，僅能於本件撤銷之訴審理中，作為上訴人訴訟上之證據或事實理由之論證，是上訴人自不得提起此等之訴，是上訴人上開聲明四部分，無理由，亦應駁回。

四、上訴意旨略以：被上訴人經濟部違背上級機關人事總處書函之行政命令，不予處理及不回復，其所屬公務員又怠於執行職務，故上訴人有公法上請求權存在，且合於行政院105年9月8日函及經濟部105年11月24日函之領取三節慰問金內容，原判決不應駁回。原判決未予上訴人就人事總處書函為事實及法律上適當完全辯論，對上訴人不公等語。並聲明：1.訴願決定及經濟部107年6月11日函，撤銷。2.請求判定對經濟部課以應執行之義務，應以人事總處書函，應函令中油公司發給上訴人自106年度起三節慰問金每年6千元，生命期總共發給18萬元。3.請求判定對中油公司課以應執行義務，應辦理：「就財政、資源分配或退休人員所得等因素，再予衡量之空間」，陳報經濟部，並發給上訴人自106年度起三節慰問金每年6千元，生命期總共發給18萬元。4.經濟部引用舊函之錯誤，證據應廢棄。

五、本院查：

(一)行政訴訟有撤銷訴訟、課予義務訴訟、確認訴訟及一般給付訴訟等不同類型，而訴訟種類之選擇，攸關人民得否在一次訴訟中達到請求法院保護其權利之目的，縱使受有專業訓練之人亦難保能正確的選擇訴訟種類，故遇有當事人於事實及法律上之陳述未明瞭或不完足之處，或訴訟種類選擇錯誤時，均應由審判長行使行政訴訟法第125條第3項規定之闡明權。又行政訴訟法第105條第1項規定：「起訴，應以訴狀表明下列各款事項，提出於行政法院為之：一、當事人。二、起訴之聲明。三、訴訟標的及其原因事實。」此因我國行政訴訟採取處分權主義，關於當事人、訴訟標的，受當事人聲明之拘束，當事人得自行決定對其所應暫時權利保護之具體標的及如何之範圍，請求行政法院予以審理及裁定。又同法第125條第2項、第3項規定：「審判長應注意使當事人得為事實上及法律上適當完全之辯論。」「審判長應向當事人發問或告知，令其陳述事實、聲明證據，或為其他必要之聲明及陳述；其所聲明或陳述有不明瞭或不完足者，應令其敘明

或補充之。」乃法院之闡明義務，倘當事人之聲明或陳述有不明瞭或不完足者，審判長應行使行政訴訟法第125條第3項所定之闡明權，向當事人發問或告知，令其敘明或補充之，若未盡闡明之責，逕行裁判，踐行之訴訟程序即有瑕疵。

(二)行政訴訟法第5條所規定之課予義務訴訟，雖然有第1項之對怠為行政處分之課予義務訴訟及第2項之對否准（駁回）行政處分之課予義務訴訟之別；惟均屬為人民經由依法申請程序之公法上請求權無法實現所設之訴訟救濟類型（起訴前均須經訴願程序），其訴訟標的同為「原告主張行政機關應為行政處分或特定內容行政處分」之公法上請求權。是以原告提起課予義務訴訟，除聲明請求命被告機關作成行政處分或特定內容之行政處分外，另附帶聲明請求將否准處分或訴願決定撤銷，其乃附屬於課予義務訴訟之聲明，並非獨立之撤銷訴訟，與課予義務訴訟具一體性，不可分割（最高行政法院101年度判字第492號判決參照）。至於原告提起應為行政處分之訴訟，如無公法上之請求權存在，則為其訴是否欠缺關於訴訟標的之法律關係之要件，並非欠缺訴訟合法要件。而原告提起行政訴訟是否欠缺關於訴訟標的之法律關係之要件，則須審酌當事人之實體上法律關係始能判斷，屬其訴有無理由之問題（最高行政法院97年度裁字第2148號裁定參照）。

(三)行政訴訟法第8條規定：「（第1項）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。因公法上契約發生之給付，亦同。（第2項）前項給付訴訟之裁判，以行政處分應否撤銷為據者，應於依第4條第1項或第3項提起撤銷訴訟時，併為請求。原告未為請求者，審判長應告以得為請求。」其中一般給付訴訟具有補餘的功能，亦即當人民欲請求某種行政法上之給付，其他典型的訴訟類型，包括撤銷（形成）訴訟、課予義務訴訟及確認訴訟不足以涵蓋時，即得考慮將其歸入一般給付訴訟。其中一般給付訴訟與課予義

務訴訟（特別的給付訴訟）之訴求內涵因有重疊，如係「依法申請之案件」固應優先適用特別規定之課予義務訴訟，而可認其對於課予義務訴訟具有某種程度的補充性，但一般給付訴訟與撤銷訴訟的訴求內涵沒有重疊，對於撤銷訴訟並不具補充性。

(四)查上訴人於原審法院更審中變更聲明為如上揭聲明一、二、三、四所示。經原判決准許變更，並逐一予以論駁，固非無見。惟上訴人所為各項聲明及訴訟類型之選擇是否容有未洽，有待原審法院依職權調查事實關係，並由審判長行使闡明義務，茲說明如下：

1. 查原判決既認上訴人所為上揭聲明二、三之訴訟類型為課予義務訴訟（見原判決第7頁第9行），則觀之上訴人就本件所為行政爭訟之前後脈絡，既係其於107年5月30日以申請函正本寄送予被上訴人而為請求（見本院108訴103卷第29-30頁），後經被上訴人經濟部以107年6月11日函回復，上訴人對該函不服，提起訴願，再經行政院作成訴願決定（見本院108訴103卷第41-49頁）予以不受理，上訴人再對該訴願決定不服，遂提起本件行政訴訟（見本院108訴103卷第21-27頁）。據此，並依前揭(二)之說明可悉，上訴人就此所提起之課予義務訴訟，除係以上揭聲明二、三請求命被上訴人分別作成特定內容之行政處分外，顯又以上揭聲明一而為請求將經濟部107年6月11日函及訴願決定撤銷，則關於上揭聲明一、二、三之訴訟標的與課予義務訴訟間之關係為何，自有待釐清，乃原審法院就此未盡闡明義務以探知上訴人之真意（見原審更審卷第133-137、180、199-200頁），若該三者訴訟標的同屬課予義務訴訟之範圍，則上揭聲明一當為附屬於課予義務訴訟之聲明，並非獨立之撤銷訴訟，與課予義務訴訟具有一體性而不可分割，而應一併裁判，惟原判決卻逕認僅上揭聲明二、三為課予義務訴訟，上揭聲明一並不與之，進而分別論駁（見原判決第7頁第8至21行），即有不適用行政訴訟法第5條及第125條之違法。又依前揭(二)之說

明，上訴人提起應為行政處分之訴訟，如無公法上之請求權存在，則為其訴是否欠缺關於訴訟標的之法律關係之要件，並非欠缺訴訟合法要件，屬其訴有無理由之問題，惟原判決既認上訴人並未被賦予公法上給付請求權，則此當屬其訴有無理由問題，乃原判決逕認此為起訴不備要件的不合法情事（見原判決第7頁第17-18行），亦有判決理由矛盾之違法。

2.承前所述，上訴人就本件所提起之行政訴訟，既係以課予義務訴訟為據，則關於上揭聲明四之訴訟標的與課予義務訴訟間之關係為何，亦待釐清，況依前揭(三)之規定及說明，此部分請求如課予義務訴訟不足以涵蓋時，即得考慮將其歸入一般給付訴訟，乃原審法院就此未盡闡明義務以探知上訴人之真意（見原審更審卷第133-137、180、199-200頁），若上揭聲明四之訴訟標的同屬課予義務訴訟之範圍，即與課予義務訴訟同具一體性而不可分割，而應一併裁判；惟若其不足為課予義務訴訟所涵蓋時，則原審法院亦當行使闡明義務，告知上訴人就該部分應採取一般給付訴訟之訴訟類型，及所主張該事實行為之公法上請求權依據為何。惟原判決卻逕認僅上揭聲明二、三為課予義務訴訟，上揭聲明四並不與之，復以「係就原處分是否有違誤之判斷事實認定，依行政訴訟法第4至7條規定，並無此訴訟類型，僅能於本件撤銷之訴審理中，作為原告訴訟上之證據或事實理由之論證，是原告自不得提起此等之訴」等語予以論駁（見原判決第7頁第8至18、23-28行），即有不適用行政訴訟法第5條、第8條及第125條之違法。

(五)綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，既有上開違背法令之事由，上訴意旨雖未指摘及此，然此為法院依職權應調查事項，仍應認為有理由。因本件尚有由原審法院再為闡明使當事人採取何種適當訴訟類型之必要，本院尚無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回原審更為適法之裁判。

六、據上論結，本件上訴為有理由，爰判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　2　　月　　23　　日

臺北高等行政法院第七庭

審判長法　官　鍾啟煌

法　官　吳坤芳

法　官　林家賢

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　2　　月　　23　　日

書記官　許婉茹