臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭
112年度監簡上字第16號

上　訴　人　法務部矯正署花蓮監獄
代　表　人　林振榮（典獄長）
訴訟代理人　張道周律師
　　蕭奕弘律師
被 上訴 人　陳啟彬
訴訟代理人　林俊儒律師（法扶）

上列當事人間監獄行刑法事件，上訴人對於中華民國112年8月11日臺灣花蓮地方法院112年度監簡更一字第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。

被上訴人在第一審之訴駁回。

第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

事實及理由

一、程序事項：本件上訴人之代表人原為蘇坤銘，於訴訟進行中變更為林振榮，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（本院卷第139至140頁），核無不合，應予准許。

二、事實概要：

被上訴人現在上訴人監獄服刑，因被上訴人認上訴人給付其之民國109年8月份、110年10月份之勞作金分配過低，請求上訴人應各給付其新臺幣（下同）3,000元而提起申訴，經上訴人以110年12月29日110年花監申字第10號申訴決定（下稱系爭申訴決定）駁回其申訴，被上訴人不服，提起行政訴訟，經臺灣花蓮地方法院（下稱原審）以111年度監簡字第7號行政訴訟判決（下稱前審判決）駁回。被上訴人仍不服提起上訴，經本院以111年度監簡上字第12號判決廢棄前審判決，發回原審。復經原審以112年8月11日112年度監簡更一字第3號行政訴訟判決（下稱原判決）撤銷系爭申訴決定並

確認上訴人給付被上訴人109年8月、110年10月份勞作金給付金額低於每月3,000元部分為違法。上訴人不服，提起本件上訴。

三、被上訴人於原審之主張及聲明、上訴人於原審之答辯及聲明及原判決認定之事實及理由，均引用原判決所載。

四、上訴意旨略以：

㈠依監獄行刑法第90條、第93條第1項、第111條第2項之規定文義，就監獄行刑之行政行為，明白劃分監獄處分、其他管理措施之2種類型，並於監獄行刑法第111條第2項第3款明定受刑人不服監獄所為之管理措施，僅得提起給付訴訟，而不得依同條項第1、2款規定提起撤銷訴訟、確認處分違法或無效之訴訟，此於監獄行刑法之修法前後並無不同。原判決既認「本件公法上爭議之核心，在於上訴人所採取之『作業』方式……其關於作業安排實施之『管理措施』是否違法」、「上訴人採行之『作業管理措施或事實上處分』仍有予以審查其是否逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害被上訴人憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微之公法上爭議存在」等情，則勞作金給與厥為上訴人之「管理措施」至為明確，被上訴人僅得依監獄行刑法第111條第2項第3款提起給付訴訟，尚不得依同條項第1、2款規定提起撤銷訴訟、確認處分違法或無效之訴訟；且如管理措施業已執行完畢，即應認為起訴欠缺權利保護必要。從而，被上訴人提起本件確認訴訟，原判決逕為實體判決，自屬違背監獄行刑法第111條第2項第3款之規定，有判決不適用法規之違法。

㈡再依據監獄行刑法第111條第2項第3款、第114條第1項、行政訴訟法第236條及第6條第3項之規定，依監獄行刑法第111條提起之訴訟自有行政訴訟法第6條第3項之適用。本件被上訴人係就「因監獄行刑之公法上原因發生財產上給付之爭議」申訴，嗣不服系爭申訴決定提起給付之訴，後變更為確認之訴，顯係就得提起給付訴訟者，逕行提起確認訴訟，違背行政訴訟法第6條第3項關於得提起給付訴訟者，不得提起

確認訴訟之規定，有違確認訴訟補充性原則，亦欠缺確認利益。況原判決論以：「上訴人安排作業及給與勞作金之事實行為，視為一種監獄行刑事務方面的事實行為之處分，即將『矯治處遇』視同為『處分』，而對此矯治處遇之事實行為性質的處分，請求法院確認其為違法。」既明知上訴人安排作業及給與被上訴人勞作金乃一事實行為，並無提起確認訴訟之可能，卻又將之視為行政處分，判決理由前後矛盾，且有不備理由之違法。

㈢原判決認為上訴人計算及給與被上訴人勞作金之處分或管理措施違法，無非以其金額過低，有違平等原則之不公情形，侵害被上訴人受憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微。惟上訴人計算及給與被上訴人之勞作金，其金額多寡，全係遵照監獄行刑法第31條以下關於作業之規定，復為被上訴人所不爭執，原判決亦無一提及上訴人計算及給與被上訴人勞作金有何違反監獄行刑法上開規定之情事，上訴人管理措施本身自無違法之問題，故原判決實質上係認為上訴人計算及給與勞作金所依據之監獄行刑法規定違反憲法平等原則，侵害被上訴人憲法所保障之基本權利，乃在審查監獄行刑法上開規定之抽象規範是否違憲。然依憲法第171條第2項、憲法訴訟法第55條規定及司法院大法官釋字第371號解釋文可知，法院認為法律牴觸憲法時，自應依憲法訴訟法規定聲請憲法法庭為憲法審查，不得逕自認定違憲而逕行拒絕適用法律，原判決逕為監獄行刑法關於計算及給與勞作金之法律規定牴觸憲法之認定，顯然違背憲法第171條第2項、憲法訴訟法第55條，已逾越行政法院之審判權限。

㈣司法機關如認監獄及看守所作業勞作金給與辦法逾越監獄行刑法母法授權而拒絕適用，由於監獄行刑法已就相關事項授權行政機關訂定法規命令，立法機關顯認相關事項由行政機關訂定法規命令之規範，更能兼顧相關事務彈性、效率與專業處理之需求，自應尊重行政機關之法定權限，至多僅能確認該辦法違法而已，不得越俎代庖代替行政機關創設計算與

給與勞作金之標準。因此，原判決如認定該辦法牴觸監獄行刑法之母法而拒絕適用，於適用母法之監獄行刑法而為裁判時，因母法已將計算及給與勞作金之相關事項授權法務部訂定法規命令，原判決逕自「確認勞作金給付金額低於每月3,000元違法」之計算與給與標準，業已侵害行政機關依據法律授權形成法規命令具體內容之職權，自屬違反監獄行刑法第36條第2項之授權規定，有違權力分立原則。

㈤原判決將受刑人作業比擬為一般人之勞動或工作，認為監獄行刑法之勞作金給與制度，相較一般勞工之薪資顯然過低而不合理等情，然此乃無視受刑人參加作業係屬刑罰執行之一環，與一般人之勞動或工作全然有別，其立論基礎悖離監獄行刑法第31條之立法目的；又將勞作金給與制度「取之於受刑人、用之於受刑人」之合理性於不顧，擅自創設國家應給與受刑人每月3,000元勞作金之最低標準，亦屬理由不備，因而有違監獄行刑法第36條、行政訴訟法第243條第6款之規定。

㈥原判決引用無關勞作金之法務部矯正署107年6月4日法矯署勤字第10705003180號函釋作為本件被上訴人109年8月、110年10月份勞作金給付金額適法與否之評斷標準，卻未就不同作業情形、作業時數加以區分，提供勞作金給付之客觀標準。形同不論該受刑人參與天數、作業完成比例、勞作情形等差別，均齊頭式任意發放與全體受刑人皆可「月領3,000元」。除已違背平等原則，與監獄行刑法規範受刑人作業之立法目的完全背道而馳外，亦未就勞作金之發放提出可操作之發放標準，有判決不備理由之違誤。聲明：原判決廢棄。被上訴人在第一審之訴駁回。

五、本院查：

㈠行政訴訟法第259條第1款規定：「經廢棄原判決而有下列各款情形之一者，最高行政法院應就該事件自為判決：一、因基於確定之事實或依法得斟酌之事實，不適用法規或適用不當廢棄原判決，而事件已可依該事實為裁判。」依同法第26

3條之5前段之規定，上述第259條第1款之規定於簡易訴訟程序事件之上訴，亦準用之。

㈡按108年12月17日修正、109年1月15日公布、109年7月15日施行之監獄行刑法，就受刑人對於監獄處分或其他管理措施不服，明定其申訴及行政訴訟之救濟途徑，包括第93條第1項規定：「受刑人因監獄行刑有下列情形之一者，得以書面或言詞向監獄提起申訴：一、不服監獄所為影響其個人權益之處分或管理措施。二、因監獄對其依本法請求之事件，拒絕其請求或於2個月內不依其請求作成決定，認為其權利或法律上利益受損害。三、因監獄行刑之公法上原因發生之財產給付爭議。」第110條第1項規定：「受刑人與監督機關間，因監獄行刑有第93條第1項各款情事，得以書面向監督機關提起申訴，……。」第111條第2項規定：「受刑人依本法提起申訴而不服其決定者，應向監獄所在地之地方法院行政訴訟庭提起下列各款訴訟：一、認為監獄處分逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微者，得提起撤銷訴訟。二、認為前款處分違法，因已執行而無回復原狀可能或已消滅，有即受確認判決之法律上利益者，得提起確認處分違法之訴訟。其認為前款處分無效，有即受確認判決之法律上利益者，得提起確認處分無效之訴訟。三、因監獄對其依本法請求之事件，拒絕其請求或未於2個月內依其請求作成決定，認為其權利或法律上利益受損害，或因監獄行刑之公法上原因發生財產上給付之爭議，得提起給付訴訟。就監獄之管理措施認為逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微者，亦同。」可知受刑人對於逾越達成監獄行刑目的所必要之範圍，而不法侵害其憲法所保障之基本權利且非顯屬輕微之監獄處分或其他管理措施，經向監督機關提起申訴而不服其決定後，即得提起行政訴訟尋求法院救濟，其訴訟類型除「撤銷訴訟」外，仍不排除「課予義務訴訟」、「確認訴訟」及「一般給付訴訟」等類型。

㈢所謂行政處分，依行政程序法第92條第1項及訴願法第3條第1項規定，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定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。又參據司法院大法官釋字第423號解釋理由書載謂：「所謂行政處分係指行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行為，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，諸如載明應繳違規罰鍰數額、繳納方式、逾期倍數增加之字樣，倘以仍有後續處分行為或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。」之意旨，足見行政機關行使公權力之行為是否構成行政處分，應依行政機關就具體個案對外行為所適用之法規範是否有賦予其以單方意思規制相對人法律效果而定，而非以形式之記載為判斷基準。

㈣監獄行刑法第31條第1項至第3項規定：「（第1項）受刑人除罹患疾病、入監調查期間、戒護安全或法規別有規定者外，應參加作業。為落實復歸社會目的，監督機關得商洽勞動部協助各監獄發展作業項目，提升作業效能。（第2項）監獄對作業應斟酌衛生、教化、經濟效益與受刑人之刑期、健康、知識、技能及出獄後之生計定之，並按作業性質，使受刑人在監內、外工場或其他特定場所為之。監獄應與受刑人晤談後，於個別處遇計畫中訂定適當作業項目，並得依職權適時調整之。（第3項）受刑人從事炊事、打掃、營繕、看護及其他由監獄指定之事務，視同作業。」第33條規定：「（第1項）受刑人之作業以勞動能率或作業時間作為課程；其勞動能率應依一般人平均工作產能酌定。（第2項）監獄得延聘具有專業之人員協同指導受刑人之作業。」第34條規定：「（第1項）監獄作業方式，以自營、委託加工、承攬、指定監外作業或其他作業為之。（第2項）前項作業之開辦計畫及相關契約，應報經監督機關核准。」第36條規

定：「（第1項）參加作業者應給與勞作金。（第2項）前項勞作金之計算及給與，應將勞作金總額依比率分別提撥，並依受刑人實際作業時間及勞動能率合併計算給與金額。其提撥比率設定及給與分配等相關事項之辦法，由法務部定之。」第37條規定：「（第1項）作業收入扣除作業支出後稱作業賸餘，分配如下：一、提百分之六十充前條勞作金。二、提百分之十充犯罪被害人補償費用。三、提百分之十充受刑人飲食補助費用。四、其餘充受刑人職業訓練、改善生活設施及照顧受刑人與其家屬之補助費用。五、如有賸餘，撥充法務部矯正機關作業基金（以下簡稱作業基金）循環應用。（第2項）前項第2款提撥犯罪被害人補償費用，應專戶存儲，並依犯罪被害人保護法規定支付。」又監獄行刑法第36條第2項授權法務部訂定之監獄及看守所作業勞作金給與辦法（下稱給與辦法）規定勞作金之計算步驟及辦法，可知受刑人在監有勞動的義務，且作業之項目由監獄指派，除非有罹患疾病、入監調查期間、戒護安全或法規別有規定者等例外情形始能不參加作業，而監獄應依法務部所定提撥比率設定及給與分配等相關事項之給與辦法，將勞作金總額依比率分別提撥，並依受刑人實際作業時間及勞動能率（應依一般人平均工作產能酌定）合併計算核定給與受刑人勞作金。準此，監獄受刑人因作業所取得之勞作金並非勞動契約之報酬，其金額須由監獄依前揭監獄行刑法、給與辦法之規範範圍核計後發給，乃就具體事件所為發生法律效果之單方行政行為，性質上屬行政處分，並不因其核定勞作金之形式及內容，有別於一般書面行政處分而受影響。受刑人對監獄所為勞作金核定之行政處分不服，自得依監獄行刑法第93條第1項提起撤銷訴訟、課予義務訴訟及確認訴訟救濟，方符合憲法第16條規定保障人民訴訟權之意旨。

㈤又按行政訴訟法第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之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復

原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」準此，行政訴訟法所規範得提起確認訴訟之類型有「確認行政處分無效訴訟」、「確認公法上法律關係成立或不成立訴訟」及「確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法訴訟」三種。再者，法律關係如係因行政處分而發生，對於行政處分是否違法若有爭執，已有撤銷訴訟、課予義務訴訟作為權利保護方式，為避免混淆行政訴訟權利保護之機制，並維護法律秩序之安定性，基於訴訟經濟及最大法律保護原則之要求，同條第3項前段乃規定：「確認訴訟，於原告得提起或可得提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟者，不得提起之。」此即為一般所稱確認訴訟之補充性。質言之，法律關係因行政處分發生者，若當事人對該行政處分適法性存有爭議，應提起撤銷訴訟、課予義務訴訟或一般給付訴訟以為救濟，尚不得逕行提起確認訴訟。經查，有關本件訴訟類型之選擇，被上訴人經原審闡明後，其聲明為：確認上訴人給付被上訴人109年8月、110年10月份勞作金給付金額低於每月3,000元部分為違法等情。惟衡諸被上訴人之起訴意旨，係對上訴人核計發給109年8月份、110年10月份之勞作金分配金額過低，請求獲得每月3000元之勞作金而有爭執，依前述規定及說明，被上訴人對於上開處分不服應提起課予義務訴訟以為救濟，被上訴人提起確認訴訟，已違反行政訴訟法第6條第3項前段確認訴訟補充性原則之規定，欠缺提起確認訴訟之特別要件，應認其起訴不備其他要件，且其不合法已無從補正。迺原判決依被上訴人之聲明認其主張為有理由，因而撤銷系爭申訴決定，並確認上訴人給付被上訴人109年8月、110年10月份勞作金給付金額低於每月3,000元部分為違法各節，核已違反確認判決補充性之法律規定，自有判決不適用法規及適用法規不當之違背法令情事。

六、綜上，原判決既有如上不適用法規或適用不當之違背法令事由，其違法並影響判決結論，上訴意旨指摘原判決違法，求

予廢棄，即有理由。又依原審確定之事實，本院已可自為判決，爰將原判決廢棄，並駁回被上訴人在第一審之訴。

七、結論：本件上訴為有理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　9　　月　　30　　日

審判長法　官　侯志融

法　官　張瑜鳳

法　官　傅伊君

上為正本係照原本作成。

不得上訴。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　9　　月　　30　　日

書記官　方信琇