

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

112年度訴字第648號

原告 徐偉達

被告 行政院

代表人 陳建仁

訴訟代理人 張瀨云

陳隆欽

上列當事人間因陳情事件，原告不服公務人員保障暨培訓委員會中華民國112年5月30日112公審決字第224號復審決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告係在○○市政府警察局○○分局任職巡官，前以民國112年2月7日申請書，請求被告就警察人員超勤加班費計支內涵應納入警察人員之勤務加給。被告交由所屬人事行政總處以112年2月18日總處給字第1120000432號書函（下稱112年2月18日書函或原處分），復以：被告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」規定辦理，不宜將警察人員勤務加給納入計算等語。原告不服112年2月18日書函所復，提起訴願，經被告移由公務人員保障暨培訓委員會作成復審不受理之決定。原告不服，提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：警察的加班費並未像一般公務員係以全薪計算，而被告係公務人員保障法第23條第5項明定之主管機

01 關，原告要為所有警察人員主張，請求被告應依警察人員人
02 事條例第27條，將警察加班費之計算納入警察勤務加給，讓
03 警察得用全薪計算加班費。各機關加班費支給辦法第4條第1
04 項第1款未就因職務身分而特有之警察勤務加給，另設必要
05 合理之特別規定，致業務性質特殊機關所屬公務人員之超時
06 服勤加班費未能納入警察勤務加給計算，有未獲適當評價與
07 補償之虞，違反公務人員保障法第23條規定及司法院釋字第
08 785號解釋意旨，被告應修正各機關加班費支給辦法第4條第
09 1項第1款規定，將警察的勤務加給計為加班費支給基準。被
10 告否准原告的申請及復審決定均屬違法，參司法院釋字第78
11 5號解釋關於公務人員訴訟權保障部分，關鍵在於有無實體
12 權利受侵害之可能，既不在於身分，也不應以有行政處分存
13 在為前提之解釋，以及行政訴訟法第5條規定，原告自得提
14 起本件訴訟等語。為此聲明求為判決：1.訴願決定、原處分
15 均撤銷。2.被告對於原告112年2月7日的申請，應作成修正
16 各機關加班費支給辦法第4條第1項第1款，將警察勤務加給
17 計為加班費支給基準。

18 三、被告則略以：原告為○○市政府警察局○○分局巡官之公務
19 人員，其對於警察人員超勤加班費計支內涵應納入警察人員
20 警勤加給之權益事項，雖不服112年2月18日書函，惟112年2
21 月18日書函係就加班費計支內涵及考量因素向原告為說明，
22 不生准駁之效力，性質屬觀念通知，非行政處分，故無從撤
23 銷。又各機關加班費支給辦法之性質乃抽象之法令規定，並
24 非就公法上具體事件所為對外直接發生法律效果之單方行政
25 行為，被告無從就原告所提申請事項作成行政處分，原告亦
26 無請求被告作成行政處分之法律上依據，則原告逕為課予義
27 務訴訟之提起，非屬行政訴訟法第5條所定依法申請之案
28 件，其起訴於法未合等語資為抗辯。為此聲明求為：駁回原
29 告之訴。

30 四、本院查：

01 (一)、行政訴訟法為提供人民有效之權利救濟，避免濫用司法資
02 源，乃配合各種紛爭性質、原告訴訟請求以及法院裁判方
03 式，建立不同之訴訟類型，使原告在具備一定要件時，得請
04 求行政法院，對其與被告之法律爭議，以適當內容及效力之
05 裁判，予以公允，並且經濟、迅速、有效之解決。是以，為
06 求兩造之法律爭議，能得以公允、經濟、迅速、有效之解
07 決，原告之訴如經法院認有訴訟要件欠缺而無從補正之情形
08 時，依行政訴訟法第107條第1項規定，應以裁定駁回之。如
09 依其所訴事實，在法律上顯無理由者，依同法第107條第3項
10 規定，則得不經言詞辯論，逕以判決駁回，此即為同法第18
11 8條第1項之「別有規定」，因而得例外不經言詞辯論而為裁
12 判。是以，倘原告之訴，依其所訴之事實，並無證據有待調
13 查審認，亦無法律上問題有待釐清，在法律上顯然不能獲得
14 勝訴判決，即足以判斷在法律上顯無理由，為避免徒增當事
15 人勞費及無謂耗損司法資源，自無進行無實質意義之言詞辯
16 論程序之必要，以符訴訟經濟之原則(最高行政法院109年度
17 判字第506號、第521號判決意旨參照)。又行政訴訟係以保
18 障主觀公權利為其功能取向，以落實憲法第16條保障人民訴
19 訟權，使人民權利受侵害時，得依法定程序提起訴訟尋求公
20 平審判的訴訟制度，而行政訴訟法第2條雖規定，公法上之
21 爭議，除法律特別明定外，均得依本法提起行政訴訟，然行
22 政訴訟法第1條所揭櫫之立法宗旨既屬保障人民主觀權益之
23 救濟程序，則除依行政訴訟法第9條所示法律有特別規定而
24 例外有限開放之維護公益訴訟者外，行政訴訟法上其他訴訟
25 種類，均以原告有主觀公權利受損害為前提，且以具體之公
26 法上爭議事件為審判對象，方有提起訴訟，利用行政法院救
27 濟其權利之訴訟權能。

28 (二)、行政訴訟法第5條規定：「人民因中央或地方機關對其依法
29 申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權
30 利或法律上利益受損害者，經依訴願程序後，得向行政法院
31 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

01 訴訟。人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁
02 回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序
03 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
04 內容之行政處分之訴訟。」、第8條第1項前段規定：「人民
05 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
06 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
07 訟。」是可知，行政訴訟法第5條課予義務訴訟及第8條第1
08 項之一般給付之訴，固均係為實現公法上給付請求權而設，
09 惟人民根據上開規定提起課予義務訴訟，係以依其所主張之
10 事實，法令上有賦予請求主管機關作成行政處分或特定內容
11 行政處分之公法上請求權，經向主管機關申請遭駁回或怠於
12 作為為其要件；所謂行政處分，依行政程序法第92條第1項
13 及訴願法第3條第1項規定，係指中央或地方機關就公法上具
14 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
15 果之單方行政行為；所謂依法申請之案件，係指人民依法有
16 權請求行政機關為准駁之行政處分者而言，至單純陳情、檢
17 舉、建議或請求等，則不包括在內。故若非依法申請之案
18 件，行政機關之答覆即不生准駁之效力，自非行政處分；若
19 無行政處分存在或非人民依法申請之案件，即不得據以提起
20 訴願及行政訴訟。而所謂行政處分以外之其他非財產上之給
21 付，係指不屬行政處分之其他高權性質之作為或不作為而
22 言，即係請求行政法院判命被告機關為某種事實行為或單純
23 之行政作為，均屬具體之個別行為且涉及該特定人之權益。
24 法規命令，則係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人
25 民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定(行政程
26 序法第150條第1項規定參照)，其屬抽象之法規範，本質並
27 非行政法上之特定具體事件，人民若對法規命令應如何制訂
28 或修正有所意見，應依行政程序法第168條、訴願法第2條等
29 規定陳情或請願，並無請求主管行政機關制訂或修正法規命
30 令之公法上請求權存在。而人民或團體固得依行政程序法第
31 152條第1項規定，以書面敘明訂定目的、理由等項向主管機

01 關提出訂定、修正或廢止法規命令之建議。受理提議之行政
02 機關應視其提議內容，依同法第153條規定予以處理或答
03 覆；惟原提議者對於答覆，無論滿意與否，對其權益並無直
04 接之損害，僅屬反射利益而已(最高行政法院93年度裁字第3
05 85號裁定意旨參照)，縱對主管機關的答覆不滿意，因其並
06 非向行政機關申請作成行政處分，自不得提起課予義務訴
07 訟，若係提起一般給付訴訟請求制訂或修正法規命令者，則
08 其起訴在法律上即屬顯無理由。

09 (三)、上開事實概要欄所述之事實，有112年7月27日便簽(本院卷
10 第155-157頁)、112年2月7日申請書(本院卷第21-24頁)、11
11 2年2月18日書函(本院卷第13-14頁)、移文單(本院卷第29
12 頁)、復審決定書(本院卷第17-20頁)等件在卷足稽，為可確
13 認之事實。惟查，警察人員人事條例第1條規定：「本條例
14 依公務人員任用法第三十二條及警察法第三條規定制定
15 之。」、第3條規定：「本條例所稱警察人員，指依本條例
16 任官授階執行警察任務之人員。」、第22條第1項規定：
17 「警察人員之俸給，分本俸(年功俸)及加給，均以月
18 計。」、第27條規定：「警察人員加給分勤務加給、技術加
19 給、專業加給、職務加給、地域加給；其各種加給之給與，
20 由行政院定之。」其86年5月21日修正理由二謂：「現行警
21 察人員加給，與公務人員不同者，僅勤務加給一項，其餘均
22 與公務人員相同，以加給之給與因事涉各級政府之財政負擔
23 等因素，故歷年均由行政院配合全國總資源分配狀況，考量
24 預算支應能力，通盤規劃訂定。因此，警察人員各種加給之
25 給與，應由行政院定之。」、公務人員保障法第3條規定：
26 「本法所稱公務人員，係指法定機關(構)及公立學校依公務
27 人員任用法律任用之有給專任人員。」、第23條規定：
28 「(第1項前段)公務人員經指派於法定辦公時數以外執行職
29 務者為加班，服務機關應給予加班費、補休假。(第2項前
30 段)實施輪班、輪休制度之業務性質特殊機關對所屬公務人
31 員之加班補償，應考量加班之性質、強度、密度、時段等因

素，以符合一般社會通念之合理執行職務對價及保障公務人員健康權之原則下，予以適當評價，並依加班補償評價之級距與下限，訂定換算基準，核給加班費、補休假。(第5項前段)加班費支給基準、第二項加班補償評價換算基準之級距與下限、第三項補休假期限及其他相關事項，由行政院定之。」其111年6月22日修正理由謂：「二、第二項增訂理由：(一)司法院釋字第785號解釋意旨，公務人員保障法第23條應就業務性質特殊機關所屬公務人員之超時服勤補償事項，如勤務時間24小時之服勤時段與勤務內容，待命服勤中依其性質及勤務提供之強度及密度為適當之評價與補償等，訂定必要合理之框架性規範特別規定。為符待命全屬加班時數，本項評價客體限於『加班補償』，非指『加班時數』。基於業務性質特殊實施輪班、輪休制度機關(如：公務人員週休二日實施辦法第4條所定，警察、消防、海巡、關務、醫療、交通運輸等機關，為全年無休服務民眾，應實施輪班、輪休制度。)之特殊服勤態樣，爰明定上開機關所屬公務人員之加班補償，應考量加班之性質、強度、密度、時段等因素，以符合一般社會通念之合理執行職務對價及保障公務人員健康權之原則下，予以適當評價，並為明確規範加班補償計算基準，於第5項授權行政院於訂定加班補償評價基準級距(如：以執行本職業務、待命及留宿等設定不同級距)及下限(如：補償評價換算基準不得低於一定金額或時數)範圍內，訂定換算基準，核給加班費或補休假，俾回應司法院釋字第785號解釋意旨。……五、第五項增訂理由：(一)前段明文授權行政院訂定各機關加班費之計算方式、補休假期限、第2項加班補償評價換算基準之級距與下限及其他相關事項(如：加班費計算基準、管制、查核等規定)，以符合授權明確性原則。……」、各機關加班費支給辦法第1條規定：「本辦法依公務人員保障法(以下簡稱本法)第二十三條第五項規定訂定之。」、第2條規定：「本法第三條及第一百零二條所定人員，經指派於法定辦公時數以外執行職務

時，其加班費之支給及補休假，依本辦法規定辦理。」、第4條第1項第1款規定：「加班費以每小時為單位，每小時支給基準如下：一、公務人員：按月支薪俸、專業加給二項之總和，主管人員及簡任(派)非主管人員比照主管職務核給職務加給者，另加主管職務加給或比照主管職務核給之職務加給三項之總和，除以二四〇。」準此，各機關加班費支給辦法係被告依據公務人員保障法第23條第5項之授權，對多數不特定公務人員就加班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律效果之法規命令，係屬抽象的法規範。本件原告起訴請求被告應將各機關加班費支給辦法第4條第1項第1款規定之公務人員加班費支給基準由「按月支薪俸、專業加給及主管職務加給或比照主管職務核給之職務加給」三項總和，修正為「按月支薪俸、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給之職務加給」之總和，觀其聲明內容及所述訴訟目的(各機關加班費支給辦法第4條第1項第1款應修正將警察勤務加給計為加班費支給基準，見本院卷第281頁)，並非向被告申請作成行政處分，亦未涉特定具體之事件，乃訴請被告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財產上之給付，核係依行政訴訟法第8條第1項前段規定提起一般給付訴訟，惟人民提起一般給付訴訟，其實體要件須人民與行政機關間有據以請求之公法上原因存在，且行政機關有給付義務之違反而損害人民權益之情事；亦即，係以人民在公法上有該給付之請求權存在為其前提要件。查各機關加班費支給辦法之訂定及修正，公務人員保障法第23條第5項前段已明定屬被告職權，人民並無請求修訂之公法上請求權，前已敘明，且各機關加班費支給辦法既然僅是法規命令，對外就公務人員而言，須經由其服務機關依該法規命令為具體行政行為，方間接藉由該具體行政行為，對人民權益有所影響，是人民對相關機關就主管法規命令修正與否之答覆，對其權益尚未發生直接之損害。從而，原告訴請被告「對於原告112年2月7日的申

請，應作成修正各機關加班費支給辦法第4條第1項第1款，將警察勤務加給計為加班費支給基準」，依其所訴事實，並無證據有待調查審認，亦無法律上問題有待釐清，則原告因無此項法規命令修正的公法上請求權，其給付之請求在法律上顯然不能獲得勝訴判決，依上說明，原告之訴顯無理由，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回之。

(四)、至人民依行政程序法第168條規定，對於行政興革之建議、行政法令之查詢、行政違失之舉發或行政上權益之維護等事項，固得向主管機關陳情，然該條並未賦予人民有請求主管機關就其陳情事項為一定作為或准駁之義務，觀諸行政程序法第171條第1項規定即明。是以，主管機關就人民之陳情意旨有所回覆時，對於陳情人民並未直接發生權利、義務取得、變更或喪失之法律效果，核非屬行政處分(最高行政法院101年度裁字第1006號裁定意旨參照)，且人民對該答覆亦欠缺公法上權益，則復審機關自程序上為不受理決定，即無不合；而原告主張依行政訴訟法第5條規定提起課予義務訴訟(見本院卷第178頁)，固有誤會，然依上所述，本院已無對原告闡明將課予義務訴訟改為一般給付訴訟之必要，爰併此敘明。

五、據上論結，本件原告之訴顯無理由，依行政訴訟法第107條第3項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 113 年 4 月 29 日

審判長法官 蘇嫻娟

法官 林季緯

法官 劉正偉

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中 華 民 國 113 年 4 月 29 日

書記官 黃品蓉