臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭
113年度訴字第667號
114年4月17日辯論終結

原　　告　新北市報關商業同業公會

代　表　人　楊萬福

被　　告　財政部關務署基隆關

代　表　人　張世棟（關務長）

訴訟代理人　廖品晴
　　簡怡君

上列當事人間商業團體法等事件，原告不服財政部113年4月8日台財法字第11213947330號（案號：第11200960號）訴願決定，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

甲、程序部分：

壹、按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款分別定有明文。查原告訴之聲明原為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、訴訟費用由被告負擔。」（見本院地方行政訴訟庭113年度地訴字第95號卷第9頁）。嗣原告於民國（下同）114年1月8日本院準備程序中追加聲明為：「一、訴願決定及原處分均撤銷。二、被告應作成命海西集貨股份有限公司向原告申請換發會員證之行

政處分。三、訴訟費用由被告負擔。」（見本院卷第66頁）。核其追加訴之聲明之內容尚在本件固有之審理範圍，無礙兩造前就本件實體爭點已為之攻擊防禦方法及證據資料之實效性，是基於程序經濟，本院認原告所為訴之追加，洵屬適當，應予准許。

貳、按行政訴訟法第107條規定：「（第1項）原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院應以裁定駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」，若對非行政處分提起撤銷或課予義務訴訟，即應認其起訴不備要件，且其情形又無法補正，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應以裁定駁回之。又所謂行政處分，依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定，係指中央或地方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而言。至於行政機關所為單純事實之敘述、理由之說明，並未對外直接發生法律上效果，即非行政處分，不得據以提起訴願及行政訴訟。

參、又按行政訴訟法第107條第3項規定：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：一、除第2項以外之當事人不適格或欠缺權利保護必要。，……」；另不服中央或地方機關之行政處分而循行政訴訟程序謀求救濟之人，固非專以受處分人為限，尚包括利害關係人。惟所謂利害關係乃指其權利或法律上利益，因行政處分而直接受損害之法律上利害關係而言，並不包括經濟上、情感上或其他事實上之利害關係在內（最高行政法院99年度判字第85號判決意旨參照）。又欠缺當事人適格之要件，屬於狹義的「訴的利益」之欠缺，此要件是否欠缺，常須審酌當事人之實體上法律關係始能判斷，以判決方式為之，較能對當事人之訴訟程序權為周全之保障（最高行政法院90年6月份庭長法官聯席會議決議參照）。

乙、實體事項：

壹、事實概要：

緣海西集貨股份有限公司（下稱海西公司）於104年2月25日登記為報關業，營業登記地為新北市○○區○○○○○號，並加入基隆市報關商業同業公會（下稱基隆公會）；於112年8月15日向被告申請變更公司負責人登記，案經被告以112年9月1日基普業二字第1121025267號函（下稱112年9月1日函）復海西公司略以，同意海西公司申請變更公司負責人為謝榮芳一事，依商業團體法第12條及報關業設置管理辦法（下稱報管辦法）第4條及第11條規定，應再向交通部航港局（下稱航港局）完成變更登記，請向原告或基隆公會換發新會員證，且自完成變更登記之翌日起30日內，向被告辦理變更登記並換發報關業務證照。嗣原告以112年10月6日新北報字第112100601號函（下稱112年10月6日函）對被告112年9月1日函之法規適用提出疑義，經被告以112年10月13日基普業二字第1121029368號函（下稱112年10月13日函）復略以：原告函詢報管辦法第4條第1項第4款疑義一案，查海西公司於112年8月15日辦理變更登記負責人及換發證照，惟海西公司營業登記地並未變更，爰函知該公司應依報管辦法第4條及第11條規定，向原告或基隆公會換發新會員證。原告不服被告112年9月1日函、112年10月13日函，提起訴願，業經財政部113年4月8日台財法字第11213947330號訴願決定（下稱訴願決定）不受理，原告仍不服，遂向本院地方行政訴訟庭（下稱原審）提起行政訴訟，而經原審以113年度地訴字第95號裁定移送本院高等行政訴訟庭審理。

貳、本件原告主張：

一、海西公司係設址於新北市○○區○○里○○○○○號，屬原告範圍，依報管辦法第4條第1項第4款規定，只能向原告申請新會員證。海西公司在原告尚未成立前，依上開規定，自可向基隆公會申請會員證；今海西公司變更負責人須新申辦會員證，而原告業已成立，海西公司依法自當向原告申請會

員證，而不是得向基隆公會申辦。今海西公司已向基隆公會辦妥新會員證，侵害原告權益，原告成為利害關係人，自得提起訴願，財政部卻認為原告非行政處分之利害關係人而為訴願不受理之決定，顯然違法而應撤銷等語。

二、並聲明：

（一）訴願決定及原處分均撤銷。

（二）被告應作成命海西集貨股份有限公司向原告申請換發會員證之行政處分。

（三）訴訟費用由被告負擔。

參、被告則以：

一、海西公司係已設立登記並經被告許可經營業務之公司，因於112年8月15日申請變更負責人，被告依據報管辦法第11條第1項以112年9月1日函准其所請，同時諭知其應依相關法令向其他有關機關辦理變更登記後，復依報管辦法第4條及第11條，向被告申請換發報關業證照。又按關務署112年4月21日台關業字第1121005202號函（乙證8）說明三意旨，因海西公司未變更其營業登記地，應允其本次換發報關業證照時持原會員證辦理，於法並無不合。

二、原告提起訴願後，被告即函請關務署釋明112年4月21日函適用疑義，關務署112年12月28日台關業字第1121031449號函復（卷1乙證12）內容略為：報關業者申請換發證照若非變更營業登記地，應允業者向原所屬公會換發會員證後，再持向海關辦理換發報關業務證照，惟若業者選擇加入後來成立之現所在地公會，並檢具新公會會員證亦非法所不許；若為變更營業登記地者，由於營業登記地之變更涉及歸屬公會組織區域之變動，業者須檢具變更後所在地公會之會員證。綜觀關務署函文意旨，112年9月1日函內容合法妥適。

三、被告112年9月1日函之行政處分相對人係海西公司，而原告為副本受文者。海西公司得向基隆公會或原告換發會員證，並未對原告發生法律上規制效果，僅可能因海西公司向基隆公會換發會員證致原告未增加會員。爾原告縱認有所損失，

此損失亦僅屬管理營運規模之經濟上不利益，難認具法律上利害關係，故原告於本案不存法律上利害關係，非屬訴願法所稱利害關係人，故依訴願法第18條及第77條第3款，本件訴願為不受理決定，並無違誤等語。

四、並聲明：

（一）駁回原告之訴。

（二）訴訟費用由原告負擔。

肆、兩造不爭之事實及兩造爭點：

如事實概要欄所述之事實，業據提出海西公司112年8月15日報關業負責人變更申請書（見原處分卷乙證3）、被告112年9月1日函（見原處分卷乙證5）、基隆公會112年9月22日基報關字第1037號會員證（見原處分卷乙證15）、被告112年10月2日基關報字第866號報關業務證照（見原處分卷乙證16）、原告112年10月6日新北報字第112100601號函（見原處分卷乙證6）、被告112年10月13日函（見原處分卷乙證7）及訴願決定（見原審卷第15至25頁）等原審卷、原處分卷所附證物為證，其形式真正為兩造所不爭執，堪信為真，兩造之爭點厥為：

一、被告112年9月1日函之性質是否為行政處分？原告是否為法律上利害關係人？

二、被告112年10月13日函之性質是否為行政處分？

三、原告請求被告應作成命海西公司向原告申請換發會員證之行政處分，有無理由？

伍、本院之判斷：

一、本件應適用之法條與法理：

（一）報管辦法第4條規定：「（第1項）設置報關業應檢具下列文件向所在地關區或其分關申請核發報關業務證照：一、申請書：應載明報關業之名稱、統一編號、地址、資本額、組織種類、負責人及其授權掌理報關業務之經理人之姓名、出生年月日、住址、職業、身分證統一編號，並檢附其他相關文件。二、報關業之組織為合夥者，應檢附合

夥人名冊；為公司者，除股份有限公司檢具董事及監察人名冊外，應檢附公司股東名冊。三、專責報關人員名冊、考試及格或資格測驗合格證書。四、所在地報關商業同業公會之會員證。報關業所屬之縣（市）如無報關商業同業公會者，得檢具加入所在地關區所屬之其他縣（市）報關商業同業公會之贊助會員證。（第2項）報關業依第9條第2項或第11條第1項規定，申請補發、換發報關業務證照時，應檢具第1項第4款之會員證。」

（二）報管辦法第11條規定：「（第1項）經核准設置之報關業有下列情事之一者，應事先以書面報經海關許可後，再向其他有關機關辦理變更登記，並應自完成變更登記之翌日起30日內向經管海關辦理變更登記、換發證照：一、變更負責人。二、變更組織或合夥人。三、遷移地址。四、增減資本額。五、變更名稱。（第2項）報關業有下列情事之一者，應自事實發生之翌日起30日內以書面向海關報備：一、授權掌理報關業務之經理人變更。二、報關業之負責人或其授權掌理報關業務之經理人死亡。」

二、被告112年9月1日函之性質係為行政處分，但原告非為法律上利害關係人：

（一）查被告112年9月1日函：「主旨：貴公司申請變更公司負責人為謝榮芳一案，本關同意辦理……。說明：……二、依商業團體法第12條及報關業設置管理辦法第4條、第11條規定，貴公司應再向交通部航港局完成變更登記，並因前由基隆市報關商業同業公會製發會員證，基於信賴保護原則，請向新北市或基隆市報關商業同業公會換發新會員證，且自完成變更登記之翌日起30日內，向本關辦理變更登記並換發報關業務證照。」（見原處分卷乙證5），可知被告112年9月1日函文主旨之部分，係核准海西公司「變更公司負責人」為謝榮芳，固屬行政處分，但該函之說明二，則係提醒「海西公司」應依法完成變更登記，並擇一向原告或基隆公會申請新會員證，依限向被告換發新

報關業證照等，並未禁止或限制海西公司向原告申辦新會員證，該函「說明二之部分」，未對海西公司或原告發生法律上規制效果，而僅為行政機關所為單純事實之敘述、理由之說明，該函「說明二之部分」，即非行政處分。是原告訴請撤銷112年9月1日函「說明二之部分」，為對非行政處分提起課予義務訴訟，即應認其起訴不備要件，且其情形又無法補正，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應以裁定駁回之，但因卷證夾雜難分，爰以更慎重之判決程序駁回之【海西公司取得基隆公會112年9月22日基報關字第1037號會員證（見原處分卷乙證15）後，向被告申請發給報關業務證照，經被告作成准予發給112年10月2日基關報字第866號報關業務證照之行政處分（見原處分卷乙證16），因該行政處分乃以「海西公司加入所在地之報關同業公會」為前提要件（報管辦法第4條第1項第4款規定參照），原告既爭執「海西公司未加入所在地之原告，被告不應發給報關業務證照」，即應就「被告發給海西公司報關業務證照之行政處分」提起訴願及行政訴訟，方為適法】。

（二）至被告112年9月1日函「主旨：貴公司申請變更公司負責人為謝榮芳一案，本關同意辦理……」部分難認原告為法律上利害關係人，該函雖為行政處分，但海西公司變更公司負責人為何人，與原告並不相干，原告權利或法律上利益，未因前揭行政處分而直接受損害，縱因變更後之負責人選擇向基隆公會申請換發會員證，致原告未能增加會員，原告之損失亦僅屬管理營運規模之經濟上不利益，難認其就「被告准予海西公司變更公司負責人為謝榮芳」之行政處分有何法律上利害關係，故原告就112年9月1日函文主旨之部分，訴請撤銷及提起課予義務訴訟，欠缺當事人適格之要件，屬於狹義的「訴的利益」之欠缺，應以判決駁回之。

三、被告112年10月13日函之性質非為行政處分：

查被告112年10月13日函：「貴公司函詢……報管辦法……第4條第1項第4款疑義一案……。說明：……三、查海西……公司……於本年8月15日向本關辦理變更登記負責人及換發證照，惟其營登地並未變更，本關爰……函知該公司應依報管辦法第4條及第11條規定，向新北市或基隆市報關商業同業公會換發新會員證。」（見原處分卷乙證7），係被告對原告112年10月6日函詢報管辦法第4條第1項第4款規定適用疑義之說明，核其性質係單純敘述法律規範及適用，並非對原告之請求有所准駁，原告亦不因該項說明而生法律上之效果，尚難認屬行政處分，是原告對該非行政處分提起課予義務訴訟，即應認其起訴不備要件，且其情形又無法補正，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應以裁定駁回之，但因卷證夾雜難分，爰以更慎重之判決程序駁回之。

四、縱認原告為法律上利害關係人，其請求被告應作成命海西公司向原告申請換發會員證之行政處分，亦無理由：

（一）依報管辦法第4條第1項第4款規定，海西公司應加入所在地之報關同業公會後，被告方得發給報關業務證照，則本院若認定「海西公司只能向原告申請換發會員證」，且原告已就「被告准予發給112年10月2日基關報字第866號報關業務證照之行政處分」提起訴願及行政訴訟，本院亦只能撤銷前揭「准予發給報關業務證照」之行政處分，尚無法律依據「命被告應作成命海西公司向原告申請換發會員證之行政處分」，合先敘明。

（二）何況本院認為海西公司亦得向基隆公會申請換發新會員證，理由如下：

１、原告雖主張「海西公司設址於新北市八里區，屬其管領範圍，依法只能向其申請新會員證，其成立日早於海西公司申辦日期」云云。

２、惟報管辦法第4條第1項第4款規定，海西公司應加入所在地之報關同業公會後，被告方得發給報關業務證照，乃指「原告成立後，海西公司方為營業地址之登記、變更」之

情形，本件海西公司在原告成立之前，已經為營業地址之登記，並已經加入基隆公會經營多年，其商業利益及客戶結構已經建立於基隆公會之內，並無加入原告之意願（見本院卷第87頁海西公司陳報狀），此次因變更負責人，依報管辦法第11條規定，必須報經海關許可，向有關機關（航港局）辦理變更登記，並依報管辦法第4條第1項第4款規定檢具所在地報關商業同業公會之會員證向經管海關辦理換發證照，其雖因「變更負責人」而必須申請換發新的報關商業同業公會之會員證，但海西公司（在原告成立前）已登記之營業地址並未變更，則為維護海西公司已在基隆公會多年經營之信賴保護，自應將報管辦法第4條第1項第4款「加入所在地之報關同業公會」之規定，予以限縮解釋為「原告成立後，方為營業地址登記、變更之公司」方有適用，是海西公司非不得加入基隆公會用以申請報關業務證照，原告主張尚不足採。

五、綜上，原告之訴關於被告112年9月1日函「說明二之部分」、被告112年10月13日函部分為不合法，關於被告112年9月1日函主旨（同意變更公司負責人為謝榮芳，即原處分）部分，欠缺當事人適格之要件，訴願決定予以不受理，尚無不合，原告訴請撤銷並求為作成命海西公司向原告申請換發會員證之行政處分，為無理由，應予駁回。

六、兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

據上論結，本件原告之訴一部不合法，一部無理由，依行政訴訟法第107條第1項第10款、第3項第1款、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　8　　日

審判長法　官　陳心弘

法　官　林妙黛

法　官　畢乃俊

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　　114　　年　　5　　月　　8　　日

書記官　李依穎