

臺北高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第一庭

114年度訴字第512號

原告 達黔生即達黔生建築師事務所

被告 臺北市政府社會局

代 表 人 姚淑文

上列當事人間有關人民團體事務事件，原告不服臺北市政府中華民國114年5月22日府訴一字第1146081474號訴願決定、114年3月5日府訴一字第1136086670號訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

理 由

一、行政訴訟法第107條第1項第10款規定：「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。」第5條第2項規定：「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。」所稱「依法申請之案件」，係指法律、法規命令、自治規章，賦予人民請求主管機關作成行政處分或特定內容行政處分之公法上給付請求權之事件；倘對非屬「依法申請之案件」提起課予義務訴訟，即屬不備起訴合法要件，且其情形無從補正，依行政訴訟法第107條第1項第10款規定，應以裁定駁回之。

01 二、若干論者援引司法院釋字第469號解釋理由文首稱：「法律
02 規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其
03 目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管
04 機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務
05 員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量
06 餘地，猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權
07 利遭受損害，被害人得依國家賠償法第2條第2項後段，向國
08 家請求損害賠償。」以及理由書第2段闡釋：「至前開法律
09 規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定
10 特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授
11 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
12 的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或
13 一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對
14 象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得
15 知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠
16 於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。」為基
17 礎，認為該解釋文採取學說上所稱之「新規範保護理論」，
18 以整體關聯性之體系觀察，將客觀規範主觀化，以認定主觀
19 權利有無之法學解釋方法，亦可用於行政訴訟法第5條課予
20 義務訴訟「經依法申請案件」此一程序要件中所謂「是否依
21 法」之解釋。其論證大致為：法律即使未明文人民有給付
22 （作成特定行政處分）請求權，但就法律之整體結構、適用
23 對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可
24 得知亦有保障特定人之意旨，且法律對主管機關應執行職務
25 行使公權力之事項規定明確時，受該法律保護之人，於行政
26 機關裁量權限限縮於零時，非不得請求行政機關作成法律雖
27 未明文賦予人民給付請求權，然依其意旨可得推知應作成之
28 「特定內容」處分。人民經申請及訴願程序而未獲滿足，即
29 得提起課予義務訴訟，請由法院判令行政機關作成該處分。
30 然而：

01 (一)司法院釋字第469號解釋係87年11月20日針對國家賠償法第2
02 條第2項「公務員怠於執行職務」此一國家賠償實體要件，
03 所謂「職務」之內涵，是否需以人民有請求公務員執行特定
04 職務之權利為基礎，所為之解釋；而新制行政訴訟法於87年
05 10月28日公布，89年7月1日施行，斯時始有課予義務訴訟之
06 設，並以合法申請為其「程序要件」；前者與後者於時間序
07 或法體系而言，均無任何邏輯上之必然關係，援引上開司法
08 院解釋逕作為行政訴訟法第5條課予義務訴訟起訴須經「依
09 法申請」程序要件之概念，恐怕是過度跳躍。

10 (二)主觀訴訟是行政訴訟制度之核心，確保訴訟是由真正受到權
11 利侵害的當事人提起，以實現有效的權利救濟。職是，不論
12 撤銷訴訟或課予義務訴訟，其訴訟權能之判別上，均以「主
13 張其權利或法律上利益受損」為必要，避免基於公益之名，
14 就無關自己權利或法律利益的行政違法行為（作為或不作為
15 均屬之）提起訴訟。因之，如法規之目的在保障公共利益而
16 非個人私益，只不過因法規有此規定對個人利益亦產生反射
17 效果，受該反射效果者，不得因該效果因行政處分而減損，
18 即主張個人權利受損而提起行政訴訟。只是此分類雖然簡
19 便，但過於簡化，可能對權利保障有欠周延，因此援用上開
20 規範保護理論以詮釋訴訟權能之範圍，其應用之結果，大致
21 是認定行政處分有無損害個人之權利或法律上利益，不再完
22 全侷限於非權利即反射利益之選項標準，可視為客觀規範主
23 觀化。一方面在修改過往反射利益之狹隘立場（非權利即反
24 射利益），以擴大對人民權利之保護，另一方面又確保行政
25 訴訟採取主觀訴訟之要求，不致使撤銷訴訟淪為民眾訴訟
26 （或稱公益訴訟、客觀訴訟），確為臺灣當代行政訴訟之顯
27 學。

28 (三)但是，課予義務訴訟之提起，除需具備上述訴訟權能外，尚
29 以經「依法申請」為要件。具體而言，就是「申請人有請求
30 行政機關作成授益處分之法律上依據」，法律上依據固不限
31 於法律，包括各種法規命令、自治規章在內，然藉此與未賦

01 予申請人請求權之陳情、建議有所區隔，有所必要。若干論
02 者將原用以解釋訴訟權能有無之規範保護理論，推衍至課予
03 義務訴訟「是否依法申請」要件之認定，不無混淆不同要件
04 之嫌。

05 (四)再者，三權分立乃現代民主國家之基本要求。法院應嚴守司
06 法分際，不宜擅就未經國會透過立法程序或經其授權固化為
07 「請求權」之「建議或陳情」，貿然使之形成，甚至命行政
08 機關依法院之認知解讀作成特定內容之行政處分。一則，未
09 經固化之請求權要件通常未臻明確；二則，給付行政是否賦
10 予人民請求權，涉及資源分配，其分配出於立法者通盤考
11 量，以及行政機關之行政裁量，司法僅就個案審查而逕為准
12 駁，可能危急政策之貫徹，且易生不公，有時甚至淪為「吵
13 鬧的小孩有糖吃」；三則，極可能僭越立法權限，並使法院
14 成為行政機關之上級機關，三權恐失制衡，不符憲法意旨。
15 法院如認立法者未賦予人民就行政機關作成某特定處分之請
16 求權，乃於基本權之保障有所欠缺，其規範不足已達屬違憲
17 程度，宜聲請憲法法庭作成違憲宣告，由國會依該意旨以立
18 法形成，法院再據為判決，始為正辦。

19 三、本件原告以其為臺北市建築師公會（下稱系爭公會）會員，
20 系爭公會民國103年6月8日召開第17屆第1次會員大會召開
21 後，迄今仍因第16屆第1次會員大會所作成之第16屆理監事
22 等決議，經法院判決撤銷確定後所衍生之私權爭議，始終未
23 能召開第18屆會員大會。原告乃於108年4月15日、18日提出
24 申請書，請求被告依人民團體法第32條規定，指定召集人召
25 開第18屆會員大會，並辦理理監事選舉，經被告多次答覆有
26 待司法判決確定。

27 (一)原告前對被告108年4月24日北市社團字第1083064578號函
28 （下稱108年4月24日函）、108年10月28日北市社團字第108
29 3172111號函（下稱108年10月28日函）提起訴願，經訴願決
30 定不受理後，提起課予義務訴訟（被告應依人民團體法第32
31 條指定召集人，召開系爭公會第18屆大會，並辦理理監事選

舉），及撤銷訴訟（撤銷108年10月28日函），經本院以起訴不備要件，於111年12月15日以111年度訴字第55裁定駁回確定。

(二)原告復就被告107年6月8日北市社團字第1076004984號函、108年4月24日函、108年10月28日函提起訴願，經臺北市政府114年3月5日府訴一字第1136086670號訴願決定不受理（下稱訴願決定甲），又就被告110年5月19日北市社團字第1103071560號函提起訴願，經臺北市政府114年5月22日府訴一字第1146081474號訴願決定不受理（下稱訴願決定乙）。原告提起訴願經不受理後，提起本件訴訟。訴訟繫屬期間，迭次具狀改變聲明文字，其內涵大致為：「被告未行使行政監督且違法行使公權力，賜盼撤銷訴願決定甲、乙，以利系爭公會依法召開第18屆年度會員大會之自由，並辦理第18屆理監事及理事長選舉之權利」（本院卷第91頁）「被告未遵循人民團體法第32條規定，有行政怠惰」（本院卷第30頁）等等。是而，原告雖以撤銷訴訟之形式提起本件訴訟，然其真意仍係請求本院判令被告依人民團體法第32條規定，指定理事一人召開大會，辦理理監事選舉。本院應以此為本案訴訟標的，避免原告因未諳法律，以致所提訴訟類型陷於孤立之撤銷訴訟，無以解決糾紛。

四、經核，人民有結社之自由，為憲法第14條所明文。其意旨在保障人民得為特定目的，以共同之意思組成團體並參與其活動之權利，並確保團體之存續、內部組織與事務之自主決定及對外活動之自由。而人民團體職員之選任，無疑是人民團體對其組織規劃的自主決定權之核心。而人民團體職員異動之基礎，為會員選舉，屬於私權行為，如有糾紛，所涉者為私權之確認，乃為司法機關職權，當事人循訴訟程序取得確定判決後，主管機關再據以辦理即可。至於人民團體法第32條：「人民團體會員（會員代表）大會或理事會不能依法召開時，得由主管機關指定理事一人召集之；監事會不能依法召開時，得由主管機關指定監事一人召集之。」之規定，其

意僅在授權主管機關「督促」人民團體依其章程為會議之召開，以落實人民結社自由，但容無保護個人權利，賦予社員得請求主管機關召開社員大會進行選舉之意旨。社員基於社團利益，請求主管機關指定理事一人召開社員大會，於法律上定性，無非「建議」或「陳情」，尚非依法申請事件。

五、揆諸首揭說明，原告請求本院判命被告召開系爭公會社員大會選舉理監事，非屬依法申請案件，提起課予義務訴訟，乃為起訴要件不備，且無從補正，爰以裁定駁回之。

據上，本件原告之訴為不合法，依行政訴訟法第107條第1項第10款、第104條，民事訴訟法第95條、第78條規定，裁定如主文。

中 華 民 國 115 年 1 月 12 日

審判長法 官 楊得君

法 官 楊蕙芬

法 官 黃翊哲

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本裁定，應於送達後10日內，向本院高等行政訴訟庭提出抗告狀並敘明理由（須按他造人數附繕本）。

三、抗告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. 抗告人或其代表人、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，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，抗告人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格

01

	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. 抗告人之配偶、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. 抗告人為公法人、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，抗告人應於提起抗告或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02

中 華 民 國 115 年 1 月 12 日

03

書記官 陳可欣