

臺北高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第四庭

114年度訴字第848號

原告 宋定宇

被告 宜蘭縣政府警察局羅東分局

代表人 宋俊良

訴訟代理人 魏廷翰

周育新

林佑儒

上列當事人間警政事件，原告提起行政訴訟，本院裁定如下：

主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

理 由

一、程序事項：被告代表人原係楊迪光，嗣於訴訟繫屬中變更為宋俊良，茲經宋俊良於民國115年3月12日具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、本件經過：被告所屬成功派出所（下稱成功派出所）員警前於114年2月18日6時53分許，在○○縣○○鎮○○路00號，認原告有「瘋狂或酒醉，非管束不能救護其生命、身體之危險，或預防他人生命、身體之危險」情形，依警察職權行使法第19條第1項規定，對原告使用戒具、帶同至成功派出所等執行管束行為，於114年2月18日7時15分以執行管束通知書（下稱114年2月18日通知書）通知原告母親（下稱系爭管束）。原告於114年4月2日以書面（下稱114年4月2日書面）向被告請求確認系爭管束為無效，經被告114年5月2日警羅督字第1140013302號書函（下稱114年5月2日書函）認系爭管束為事實行為，非行政處分，請原告依法提起行政救濟。原告於114年5月19日向本院提起行政訴訟，本院認有行政訴

01 訟法第58條第1項、第107條第1項第10款規定之情形，復經
02 本院審判長以裁定定期間命補正，嗣逾期未補正，以114年
03 度訴字第475號裁定（下稱系爭確定裁定）原告之訴駁回，
04 而告確定。原告仍不服，提起本件行政訴訟。

05 三、原告主張：

06 （一）原告於114年2月18日凌晨，在全家便利商店內與店員發生
07 糾紛，認店員以不實手段誘導購買無法退貨商品，涉嫌詐
08 欺取財報警。到場員警未查證即聽信店員片面之詞，認定
09 為一般交易糾紛，對原告求助不予理會。期間員警魏廷翰
10 不僅未協助，反在執勤時咀嚼檳榔並怒斥原告，口水與檳
11 榔汁噴濺原告衣物，造成損害並侮辱人格。原告要求賠償
12 未果，反遭召集更多員警壓制，支援員警亦未查明情況即
13 離開，並以妨害公務威脅原告。員警甚至致電原告母親提
14 供錯誤訊息，強行拖離原告。原告在毫無攻擊或自傷行為
15 下，遭員警強行絆倒、壓制喉部並上銬，未告知逮捕理由
16 與救濟途徑，且原告手機遭奪走，疑有妨害證據之意。原
17 告在警車中反映手銬過緊，員警卻故意加壓，致身體多處
18 受傷。到達成功派出所後，員警仍未告知拘留依據，僅以
19 「情緒激動」、「保護管束」為由限制行動，嚴重侵害原
20 告人身自由與人格尊嚴。原告指控店員涉嫌詐欺，卻因員
21 警不當處置與執法過當，致原告生命、身體、健康、自由
22 及財產均受損害，屬違法行政處分，應負連帶賠償責任。

23 （二）爰於114年12月2日當庭聲明：「一、先位聲明：確認被告
24 所屬成功派出所員警於114年2月18日以方式（使用戒具、
25 帶至成功派出所監禁之行為）限制原告人身自由，屬違法
26 行政處分。被告應給付原告新臺幣（下同）22,424元，及
27 自114年4月2日起至清償日止，按年利率百分之5計算之利
28 息。訴訟費用由被告負擔。二、備位聲明：請求被告作成
29 給予異議單之處分。被告應給付原告22,424元，及自114
30 年4月2日起至清償日止，按年利率百分之5計算之利息。
31 訴訟費用由被告負擔。」（本院卷第166-167頁）。

01 四、被告答辯：

02 （一）系爭管束非行政處分：

03 1、行政機關因緊急危害事態之發生，於符合行政執行法第36
04 條第1項、第2項第1款及第37條第1項等規定時，不待作成
05 行政處分後再循強制執行，以實現維護公共安全及秩序之
06 目的，而得於職權範圍內依法律規定採取必要即時強制措
07 施。又依其性質，行政機關於實施強制處置前，並未對特
08 定相對人為法效意思通知，即無所謂依行政機關決定而對
09 外直接發生法律效果，故即時強制屬公權力行使之事實行
10 為，非行政處分。又警察職權行使法第19條第1項及第2項
11 訂於第3章即時強制之章節中，且與行政執行法第37條第1
12 項近乎相同，可知警察為預防危害而對民眾施以管束，係
13 屬即時強制行為，其性質屬事實行為，並未包含創設、形
14 成、變更權利義務內容，並非對外直接發生法律效果之單
15 方行政行為，自非行政處分。

16 2、原告於114年2月18日6時許，因肉身擋車、將原告母親推
17 往車道等行為，已達瘋狂程度。被告員警為保護原告、原
18 告母親及其他用路人之安全，依警察職權行使法第19條第
19 1項第1款規定施以管束。依前揭規定及說明，系爭管束僅
20 為阻止危害，欠缺對外法效意思，其法律性質屬實現公法
21 上權利義務之事實行為，並未包含創設、形成或變更權利
22 義務內容，亦未對外直接發生法律效果，故非行政處分。

23 （二）縱認系爭管束為行政處分，系爭管束亦屬適法：

24 1、原告於114年2月18日6時許，在全家便利商店之瘋狂行
25 為：（1）因卡牌買賣糾紛滋擾店家逾30分鐘，員警到場
26 調處後仍咆哮失控，員警告知可循民事途徑或提告詐欺，
27 原告仍持續尋釁，嚴重影響店家營運。（2）員警魏廷翰
28 不慎咬破舌頭，疑似血液噴濺至原告身上，已依原告要求
29 清洗衣服並以酒精清潔，並提出賠償與聯絡方式，原告仍
30 不接受，持續表示「就是想互相找碴、就是想讓魏廷翰不
31 開心」，並要求下跪道歉，行為顯非一般受損害人請求賠

償之方式。(3)原告多次拉扯員警。(4)原告肉身阻擋巡邏車離去長達兩分鐘，員警多次勸阻不聽。(5)將原告母親推向車道，險遭車輛撞擊，員警怒斥，原告卻表示「我知道母親背後有車」。(6)員警三次命令原告離開，原告仍不離開。(7)原告持續情緒激動欲往車道中間行走。(8)原告母親環抱制止原告時，原告用力甩開，致原告與原告母親2人險摔至車道。綜觀原告自與店員糾紛至肉身擋車、推原告母親至車道等行為，均非一般理性之人所為，其情緒持續激動，行為已達瘋狂程度。衡酌事發地點為車道，且不斷有車輛經過，為保護原告、原告母親及其他用路人生命安全，避免危險，被告員警施以管束並予上銬，合於警察職權行使法第19條第1項第1款之規定。

2、被告員警於現場即告知原告系爭管束原因，並將原告帶返成功派出所後再次告知管束原因及提審規定，執行管束通知書交付原告母親。待原告恢復理智後，始將其責付母親照護，相關程序均符規定。

(三)原告針對非行政處分之即時強制行為提起確認行政處分違法之訴，屬起訴不備要件之不合法情事，其附帶所提損害賠償因失所附麗，應予駁回。

(四)爰聲明：原告之訴駁回。

五、本院之判斷：

(一)本件應適用之法令及說明：

1、按行政訴訟法第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

01 提起確認訴訟之訴訟類型有「確認行政處分無效訴訟」、
02 「確認公法上法律關係成立或不成立訴訟」及「確認已執
03 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
04 法訴訟」3種。其中，確認行政處分無效或違法之訴訟，
05 所謂「行政處分」係指中央或地方機關就公法上具體事件
06 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
07 單方行政行為。而確認公法上法律關係成立或不成立訴
08 訟，所謂「公法上法律關係」，乃指特定生活事實之存
09 在，因法規之規範效果，在兩個以上權利主體（人）間所
10 產生之權利義務關係，或產生人對權利客體（物）間之利
11 用關係；行政法上法律關係之成立有直接基於法規規定
12 者，亦有因行政處分、行政契約或事實行為而發生者，但
13 法規、行政行為及事實均非法律關係之本身，皆不得以其
14 存否為確認訴訟之標的。故若當事人提起之確認訴訟非屬
15 上開法定之類型，即應認其起訴係不備要件，應予以裁定
16 駁回（最高行政法院100年度裁字第1960號裁定意旨參
17 照）。

- 18 2、次按當事人主張因行政機關之違法行政行為受有損害，循
19 序向行政法院提起行政訴訟，並依行政訴訟法第7條規定
20 於同一程序中，合併依國家賠償法規定請求損害賠償者，
21 因行政法院就國家賠償部分，自當事人依法「附帶」提起
22 國家賠償時起取得審判權，而案件經行政法院審理後，如
23 認行政訴訟部分因有行政訴訟法第107條第1項第2款至第1
24 1款情形而不合法者，此時行政訴訟既經裁定駁回，其依
25 國家賠償法附帶提起國家賠償之訴部分，屬附帶請求之性
26 質，非可單獨提起之行政訴訟，因而失所附麗，應一併裁
27 定駁回，前據最高行政法院98年6月份第1次庭長法官聯席
28 會議(二)決議在案，目前仍為行政法院一致採行之法律見
29 解（最高行政法院109年度裁字第1401號、第1573號裁定
30 意旨參照）。

01 (二) 被告所屬員警所為系爭管束行為法律性質為事實行為，並
02 非行政處分：

03 1、按「行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，
04 而有即時處置之必要時，得為即時強制。即時強制方法如
05 下：一、對於人之管束。」「對於人之管束，以合於下
06 列情形之一者為限：一、瘋狂或酗酒泥醉，非管束不能救
07 護其生命、身體之危險，及預防他人生命、身體之危險
08 者。二、意圖自殺，非管束不能救護其生命者。三、暴行
09 或鬥毆，非管束不能預防其傷害者。四、其他認為必須救
10 護或有害公共安全之虞，非管束不能救護或不能預防危害
11 者。」行政執行法第36條第1項、第2項第1款及第37條第
12 1項定有明文。可知行政機關因緊急危害事態之發生，於
13 符合上開法定要件情形時，不待作成行政處分後再循強制
14 執行之手段，以實現其維護公共安全及公共秩序之行政目
15 的，而得於其法定職權範圍內，依法律規定採取必要之即
16 時強制措施。又依其緊急措施之性質，行政機關於實施強
17 制處置前，並未對特定之相對人為法效意思之通知，即無
18 所謂依行政機關作成之決定而對外直接發生法律效果，故
19 即時強制應純屬公權力行使之事實行為，而非行政處分。
20 又「（第1項）警察對於有下列情形之一者，得為管束：
21 一、瘋狂或酒醉，非管束不能救護其生命、身體之危險，
22 或預防他人生命、身體之危險。二、意圖自殺，非管束不
23 能救護其生命。三、暴行或鬥毆，非管束不能預防其傷
24 害。四、其他認為必須救護或有危害公共安全之虞，非管
25 束不能救護或不能預防危害。（第2項）警察為前項管
26 束，應於危險或危害結束時終止管束，管束時間最長不得
27 逾24小時；並應即時以適當方法通知或交由其家屬或其他
28 關係人，或適當之機關（構）或人員保護。」為警察職權
29 行使法第19條第1項及第2項所明定。核上開警察職權行使
30 法第19條第1項規定，與行政執行法第37條第1項近乎相同
31 （僅法條文字略有差異），可知警察為預防危害，而對民

01 眾施以管束之行為，係屬即時強制行為，其性質屬事實行
02 為，本身並未包含有創設、形成、變更權利義務內容，並
03 非對外直接發生法律效果之單方行政行為，自非行政處
04 分。而警察依警察職權行使法第19條第2項規定將管束乙
05 事通知被管束人或其家屬或其他關係人，亦僅係單純事實
06 之敘述（或事實通知）或理由之說明，並未對被管束人發
07 生任何法律上效果，僅屬觀念通知，亦非行政處分。

08 2、經查，原告主張被告所屬成功派出所員警於114年2月18日
09 6時許，對於原告所為施以管束並予上銬、帶同至成功派
10 出所之行為，核係警察運用物理強制力所為之事實上之職
11 務行為，不以發生法律效果為目的，亦無以意思表示為要
12 素，參照上開說明，應屬事實行為。

13 3、綜上，原告先位聲明核屬請求法院確認上開法律構成要件
14 與上開社會事實之涵攝，均係屬事實狀態，非設定、變更
15 或廢棄權利及義務，或對於權利義務為有拘束力之確認，
16 故非屬法律關係之本身，不得以之為確認訴訟之標的，亦
17 非屬前揭行政訴訟法所明定得提起確認訴訟之「確認行政
18 處分無效訴訟」、「確認公法上法律關係成立或不成立訴
19 訟」及「確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消
20 滅之行政處分為違法訴訟」3種類型，是原告先位聲明提
21 起確認訴訟，其訴於法未合，應予駁回。

22 （三）原告對系爭管束行為，未提出曾經當場提出異議之證據資
23 料，而係事後向被告提出114年4月2日書面（即確認行政
24 處分無效聲請書）確認行政處分無效，有確認行政處分無
25 效聲請書（本院卷第63-75頁）、被告114年5月2日書函
26 （本院卷第77頁）附卷可參。則原告備位聲明請求被告作
27 成給予異議單之處分，尚未踐行法定程序：

28 1、按行政訴訟法第5條第1項規定：「(第1項)人民因中央或
29 地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為
30 而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依訴願
31 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。(第2項)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。」可知人民對行政機關申請作成授益處分遭駁回或未為准駁，而侵害其權利或法律上利益者，得依上開規定提起課予義務訴訟。另外，為因應人民積極請求特定法律上地位之起訴目的，經由法律之直接規定行政機關應依人民之請求作成行政處分者，雖非屬以人民依法申請行政機關作成授益處分為前提，但法律既已明文規定使人民得積極請求特定法律上地位，自應允許人民亦得提起行政訴訟法第5條第1項規定之課予義務訴訟，以避免人民因行政機關怠於作成或拒不作成行政處分，而猶無法提起課予義務訴訟，導致人民訴訟權利保護不足。

- 2、再按警察職權行使法第29條規定：「(第1項)義務人或利害關係人對警察依本法行使職權之方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於警察行使職權時，當場陳述理由，表示異議。(第2項)前項異議，警察認為有理由者，應立即停止或更正執行行為；認為無理由者，得繼續執行，經義務人或利害關係人請求時，應將異議之理由製作紀錄交付之。(第3項)義務人或利害關係人因警察行使職權有違法或不當情事，致損害其權益者，得依法提起訴願及行政訴訟。」是以，人民對於警察所為行使職權之事實行為，如有不服，依警察職權行使法第29條第1項及第2項規定，得即時提出異議，警察並應即時作成異議決定，如異議有理由，則程序應立即停止而終結，但如認異議無理由，經異議人依該條項提出請求後，警察有將異議理由載明於異議紀錄表，並將之交付予異議人之義務，此外，司法院釋字第535號解釋理由書亦明確指出，載明臨檢過程之書面（即警察職權行使法第29條第2項所指異議紀錄表），係屬行政處分，受臨檢之人民對警察之臨檢行為如

01 有不服，依警察職權行使法第29條第3項規定，得提起訴
02 願及行政訴訟。

03 3、經查，原告對被告所屬員警所為之系爭管束行為，於114
04 年4月2日固以「確認行政處分無效聲請書」為名義形式
05 向被告提出，惟實係其對系爭管束行為表示不服之意，應
06 可認為其已依警察職權行使法第29條第1項之規定，陳述
07 理由，表示異議，如被告所屬員警認為無理由，應行製作
08 異議紀錄表交付原告，然遍閱卷內並未見異議紀錄表等相
09 關資料，參照前述行政訴訟法第5條之規定，原告應先經
10 訴願程序，始得提起課予義務訴訟。然本件原告以備位聲
11 明提起本件課予義務訴訟前，亦未經過訴願程序，依前開
12 規定，即屬起訴不備要件，且依其情形無從補正，亦應裁
13 定駁回之。

14 (四)至原告聲明關於「被告應給付原告22,424元，及自114年4
15 月2日起至清償日止，按年利率百分之5計算之利息」部
16 分，乃依行政訴訟法第7條基於與本訴同一事實合併提起
17 國家賠償，惟原告所提確認訴訟與課予義務訴訟部分，既
18 均不合法，已如前述，則原告訴請被告給付上開金額部
19 分，即失所附麗，亦應予駁回。又原告之訴既不合法，其
20 實體上之主張即無庸審酌，併此敘明。

21 六、綜上所述，原告訴請先位聲明與備位聲明均於法未合，屬起
22 訴不備要件且依其情形均無從補正，應以裁定駁回之。

23 七、據上論結，本件原告之訴為不合法，依行政訴訟法第107條
24 第1項第10款、第104條，民事訴訟法第95條、第78條規定，
25 裁定如主文。

26 中 華 民 國 115 年 4 月 14 日

27 審判長法 官 鍾啟煌

28 法 官 蔡鴻仁

29 法 官 林常智

30 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。	

中 華 民 國 115 年 4 月 14 日
書記官 陳又慈