臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭
115年度訴字第225號

原　　告　A01　　姓名住所詳卷
被　　告　財政部
代　表　人　莊翠雲

上列當事人間提供行政資訊事件，原告不服財政部中華民國115年1月23日台財法字第11413951820號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：原告以民國114年9月5日政府資訊申請函，向被告所屬關務署基隆關（下稱基隆關）申請提供：（一）統計性資訊：自113年1月1日起至收受申請書日止，所有於馬祖派出單位辦理結關之出口船舶，船隻結關日期時間晚於實際離港日期時間之總件數、每月件數統計。（二）法令依據與解釋性資訊：允許出口船舶得於「核發結關證明書前」即先行出港之完整法令依據或行政規則、函釋、會議決議。（三）內部程序性資訊：馬祖派出單位現行使用之出口船舶結關作業標準作業程序或類似內部行政規則。（四）權責劃分資訊：與交通部航港局馬祖航港辦事處（或連江縣政府港務處）間，就確認船舶已完成結關始得放行離港，權責劃分與資訊交換機制之相關書面依據。基隆關以114年10月8日基普花字第1141028767號函復略以：所申請提供之資料，涉特定運輸工具、航次、海關通關號碼、結關時日、卸貨准單與特別准單等通關資料，依關稅法第12條規定，基隆關負有保密義務。倘就該資料證實、否認、澄清或補充，均構成應保密資料的處理與應用，而與應嚴守秘密法定義務相牴觸。又尚無從認定原告為關稅法第12條第1項但書所列各款得予提

供資料之人，請於該函送達之次日起14日內，以書面具體敘明所據條款，並檢附相關證明文件，俾利辦理後續查復（下稱系爭函）。原告不服，提起訴願，經被告於115年1月23日以台財法字第11413951820號訴願決定（案號：第11400888號）不受理（下稱訴願決定）。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張略以：撤銷被告就原告不服原處分機關（即基隆關）決定所提訴願，所作成之不受理訴願決定，本件不及於原處分（即系爭函）之合法性審查。原告主張可受理門檻：（一）訴訟類型與法院管轄：本件係原告不服被告所作成之訴願不受理決定，請求撤銷該行政處分之訴，性質上屬行政訴訟法所定之撤銷訴訟，依法由行政法院管轄。被告為作成訴願不受理決定之機關，訴訟類型與法院管轄明確，並無疑義。（二）原告適格與訴訟權能：原告為訴願程序之當事人，就原告依法提起之訴願，遭被告以不受理終結程序，訴願決定已直接阻斷原告進入實體救濟程序之可能，對原告之法律上利益產生不利影響，原告自具備提起本件撤銷訴訟之原告適格與訴訟權能。（三）被告適格：訴願決定係由被告作成，訴願決定具行政處分性質，依法應以作成該處分（即訴願決定）之機關為被告，本件被告適格無誤。（四）前置程序已完成：原告已就基隆關所作成之系爭函，依法提起訴願，並由被告作成訴願決定，訴願前置程序既已踐行完畢，依法得提起本件行政訴訟。（五）訴訟利益仍存在且未消滅：訴願決定目前仍有效存在，並直接阻卻原告就系爭函合法性獲得實體審查之可能，原告如未經本件撤銷訴訟予以救濟，將持續受該訴願決定所生之程序性不利效果所拘束，故原告對本件訴訟具有現實且具體之訴訟利益。原告本件請求係撤銷訴願決定本身，而非僅為抽象法律爭議之確認；倘該訴願決定經撤銷，訴願程序即得續行，被告依法須作成實體型訴願決定，對原告權利救濟具有實質意義，訴訟利益並未因其他事由而消滅。（六）審查範圍之界定：本件僅涉及被

告得否以訴願不受理之方式終結原告依法提起之救濟程序，屬程序層級之審查；並不涉及系爭函內容之合法性判斷。（七）原處分機關之系爭函，按司法院釋字第423號解釋，是否為行政處分關鍵在於是否已對外發生法律上效果，而非文義或形式；若系爭函已載明具有規制人民權利義務之內容，則系爭函本身即可視為行政處分。原告申請具體且特定之政府資訊，原處分機關之系爭函內容已明確表示所申請資料涉及保密事項、基於保密義務而不得就該等資料為證實、否認、澄清或補充，並要求原告於一定期間內補具特定身分及證明文件，作為是否得續行處理之必要前提，系爭函自非單純抽象法令說明，而係以保密義務為由要求原告補正身分，亦未見依政府資訊公開法第12條第2項給予第三人陳述意見之程序紀錄，已直接影響原告就其申請事項行使請求權之程序地位，是否已構成「對外直接發生法律效果」，至少具有高度可爭執性。被告於未經實體審查即逕行否定系爭函之行政處分性質，而以此做成訴願決定不受理之唯一基礎，其前提即非無疑。原處分機關所為之「補正要求」，已非僅屬程序上之技術性通知，而係以補正為前提，直接影響原告政府資訊申請權之行使，並於未補正時，實際導致「依法不得提供」之處理結果，因而具備對外直接發生法律效果之性質等語。並聲明：（一）請求撤銷被告就原告不服原處分機關所作成之系爭函所提訴願，所為之訴願不受理決定。（二）訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯略以：原告不服系爭函而提起訴願，依行政訴訟法第24條第1款規定，經訴願程序之行政訴訟，如係駁回訴願者，自應以原處分機關即基隆關為被告，始為適法，如以訴願機關為被告，應逕予駁回等語。並聲明：求為判決原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

（一）如事實概要欄所載之事實，有原告114年9月5日政府資訊申請函影本1份（原處分卷第1-10頁，訴願卷可供閱覽卷

第2-12頁）、系爭函（原處分卷第11頁）、訴願書（訴願卷可供閱覽卷第13-35頁）、訴願決定（訴願卷可供閱覽卷第36-40頁），堪信為真實。本件爭點厥為：原告以財政部為被告是否具備當事人適格、其請求有無理由？

（二）按行政訴訟法第24條規定：「經訴願程序之行政訴訟，其被告為下列機關：一、駁回訴願時之原處分機關。二、撤銷或變更原處分時，為撤銷或變更之機關。」故於撤銷訴訟之程序標的經訴願決定駁回時，應以原處分機關為被告。另同法第107條第1項、第2項規定：「（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：一、……十、起訴不合程式或不備其他要件。……（第2項）撤銷訴訟及課予義務訴訟，原告於訴狀誤列被告機關者，準用前項之規定。」關於第2項原告起訴誤列被告機關之情形，本屬被告是否適格而屬訴有無理由之問題，原非起訴之合法要件不備，毋庸命原告補正，惟「因行政訴訟性質特殊，撤銷訴訟不僅有起訴期間之限制，且被告機關須依法律之規定，非原告所得任意選擇，加以行政機關職能日漸擴張，行政法規及行政組織非常複雜，何者為原處分及撤銷或變更原處分或決定之行政機關，要求原告悉予明瞭，亦強人所難。苟原告誤列被告機關，即以其訴為當事人不適格而予駁回，而對正當被告之起訴，又因已逾法定起訴期間，不能再行起訴，殊非保護原告權利之道，爰於第二項特設準用之規定，俾予原告補正之機會，以示與一般起訴之合法要件有別」（以上參立法理由）。故如原告起訴之被告無誤，然另以訴願機關為被告，並表明有以訴願機關為被告之必要時，即係其對訴願機關之訴有無理由之問題，而非屬前揭行政訴訟法第107條第2項之應命補正之事項（最高行政法院111年度抗字第118號裁定參照）。

（三）再按所謂行政處分，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。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。……」。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）。

（四）經查，原告係以114年9月5日政府資訊申請函，向基隆關申請提供如事實概要欄所載之資訊，經基隆關以系爭函復原告，已如前述事實概要欄所載，並經原告提出甲證2在卷可參（本院密封卷），則就此114年9月5日政府資訊申請函，被告既未為任何核准，並無對原告作成何行政處分、亦非系爭函之作成機關，被告僅單純係行政救濟程序中之訴願機關，洵屬有據。又查，原告業於起訴狀一再表明，本件訴訟欲撤銷之標的，係被告所作成之不受理訴願決定，而不及於系爭函之合法性審查，且載明本件被告係財政部、訴願決定係由被告作成（本院卷第14頁），則揆諸前開說明，原告以訴願機關為被告，非屬前揭行政訴訟法第107條第2項之應命補正之事項，是原告請求撤銷訴願決定等情，即無理由，本院得不經言詞辯論，逕予以駁回。

五、據上論結，本件原告之訴為無理由，爰判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　30　　日

審判長法　官　鍾啟煌

法　官　蔡鴻仁

法　官　林常智

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，	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。

亦得為上訴審訴訟代理人	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　　115　　年　　6　　月　　30　　日

書記官　陳又慈