

【裁判字號】106,訴,384

【裁判日期】1060731

【裁判案由】有關年金改革事務

【裁判全文】

臺北高等行政法院判決

106年度訴字第384號

原 告 郭榮顯

被 告 蔡英文

上列當事人間有關年金改革事務事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

理 由

一、按「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，審判長應定期間先命補正：……十、起訴不合程式或不備其他要件者。」行政訴訟法第107條第1項第10款定有明文。次按「（第1項）人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，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。（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。」行政訴訟法第5條有明文規定。是以，人民提起課予義務訴訟，需有依法申請之案件而中央或地方機關對其所為申請予以駁回，或於法令所定期間內應作為而不作為，認為其權利或法律上利益受損害者，經依合法訴願程序後，始得為之。所謂「依法申請之案件」，係指人民依據法令之規定，有向機關請求就某一特定具體之事件，為一定處分之權利者而言；而所謂「應作為而不作為」，則指行政機關對於人民之申請負有法定作為義務，卻違反此一作為義務而言，故課予義務訴訟需人民有請求行政機關作成行政處分之法令上依據，始為相當；倘法令僅係規定行政機關之職權行使，並非賦予人民有請求行政機關為行政處分之公法上權利，則人民請求行政機關作成行政處分，性質上僅係促使行政機關發動職權，而屬建議、舉發之陳情性質，並非屬於「依法申請之案件」。此時受理之中央或地方機關所為之函復，僅屬行政機

關就該事件所為單純之事實敘述及理由之說明，並不因該項敘述或說明而對該人民之權利或法律上利益發生任何准駁之效力，自非屬行政處分。且因行政機關對於非依法申請之案件，並不負有作為義務，即令其未依其請求而發動職權，該人民亦不得主張其有權利或法律上利益受損害，訴請行政機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分。準此，提起課予義務訴訟須以依法申請行政機關作成行政處分或為特定內容之行政處分為要件，否則其起訴即屬不合法，應以裁定駁回之（最高行政法院105 年度裁字第692 號裁定意旨參照）。

二、第按行政訴訟法第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。」可知，行政訴訟法所規範得提起確認訴訟之類型有「確認行政處分無效訴訟」、「確認公法上法律關係成立或不成立訴訟」及「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訴訟」三種。而依上開規定所提起之確認訴訟，除確認公法上法律關係成立或不成立者外，應以「行政處分」為對象，如以非行政處分為對象，訴請確認為無效或違法，亦屬起訴不備要件，且無從命補正，依行政訴訟法第107 條第1 項第10款規定，應以裁定駁回之；又所謂公法上法律關係，係指特定之生活事實，經由法規之規範效果，所發生之公法上權利義務關係而言。固然，特定之生活事實可以發生公法上之權利義務效果，係以法規為依據，但抽象性之法規仍非法律關係之本身，不得以之為確認訴訟之標的。故人民以法規有效與否為標的，提起行政訴訟請求確認者，即與提起確認訴訟之法定要件不合，且其情形無從命補正，應依行政訴訟法第107 條第1 項第10款規定，應以裁定駁回之。

三、再按「人民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，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」「原告之訴，依其所訴之事實，在法律上顯無理由者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。」行政訴訟法第8 條第1 項及第107 條第3 項分別定有明文。準此，人民請求國家為一定之行爲，必須以人民對國家享有公法上之請求權（主觀公權利）為前提，始得為之。若原告之訴，依其陳述之事實，顯無公法上請求權存在時，其訴在法律上即屬顯無理由，

依行政訴訟法第107 條第3 項規定，行政法院即得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。

四、原告起訴主張：被告於民國105 年5 月27日核定「總統府國家年金改革委員會設置要點」（下稱系爭要點），經原告於106 年2 月10日提出陳情，總統府第一局乃於106 年3 月1 日以華總一禮字第10600018560 號函（下稱系爭函文）回復略以：總統府國家年金改革委員會（下稱年改會）係總統府依據中央行政機關組織基準法第28條成立，並非無法源依據等語。惟依中央行政機構組織基準法第2 條規定，該法並不適用於總統府。況且，公務人員「年金改革」涉其銓敘、保障、撫卹和退休等公法上事務，屬考試院之職權範圍，明定於我國憲法增修條文第6 條第1 項，故並非總統職權，亦非總統府所掌事務範圍內，故被告核定之系爭要點依行政程序法第111 條第6 項、第110 條第5 項之規定，為自始無效，且系爭要點內容所定之年改會任務及預算編列等事項均屬不合法。再者，依行政程序法第166 條第2 項規定，年金改革備選方案應即刻停止，不得據此對軍公教警消人員和司法人員為不利處置。為期求軍公教警消人員權益能排除「年金改革備選方案」之干擾，回歸法定主管機關行使行政程序法第7 條「最少侵害原則」和第8 條「誠信原則和信賴保護」的法益，使原告享有合法程序的待遇，亦為維護法制民主國體不遭破壞之公益，爰提起本件訴訟等情。並請求判決：（一）確認被告於105 年5 月27日核定之系爭要點自始無效。（二）年改會所提出「年金改革備選方案」等行政指導，均應予停止，並不得據此對軍公教警消人員為不利之處置。（三）軍公教警消人員回歸主管機關按行政程序法檢討。（四）完成20次委員會議、4 次分區座談會、1 次國是會議及其行政等全部已支付費用，應還予原代付支應之相關部會。

五、本院查：

（一）原告於106 年2 月10日以陳情書（參本院卷第13頁）向總統府陳請，請求確認被告於105 年5 月27日核定之系爭要點無效，經總統府第一局以系爭函文回復原告：「……二、年金改革是總統重要政見，為使國家年金制度永續經營，……因此依中央行政機關組織基準法第28條：『機關得視需要設任務編組…』之規定，於本府成立『總統府國家年金改革委員會』，提供相關政策諮詢事項，並非無法源依據。三、『總統府國家年金改革委員會』是作為各公共年金制度利害關係人代表與人民表達年金改革意見之民主參與平台，所研擬年金改革備選方案，提供政府進行年

金改革修法之參考，相關修法草案仍將循行政院暨考試院之行政程序，送請立法院審議通過後據以實施。」（參本院卷第12頁）原告因對系爭函文不服，復向本院提起行政訴訟，請求確認系爭要點自始無效。

（二）經查，系爭要點係105年5月27日總統核定，同年6月1日總統府華總一禮字第10510033850號令訂定發布全文11點，並自即日生效之法規命令，屬於抽象性規範，並未直接規制原告之公法上權益，自非屬行政處分甚明。況且，系爭要點並非原告與被告間之法律關係本身，按諸前開說明，自不得以之為確認訴訟之標的。是故，原告以之為確認之對象，提起本件訴訟，聲明請求確認系爭要點自始無效，即不備起訴要件，顯非合法，應予駁回。

（三）次查，系爭要點第1點規定：「為改革國家年金體系，永續發展公共年金制度，特設置總統府國家年金改革委員會（以下簡稱本會），提供總統相關諮詢事項。」第10點規定：「本會於立法院通過年金改革相關法案後解散。」可知總統府年金改革委員會並非具有單獨法定地位之行政機關，其所提出之年金改革備選方案，或為進一步蒐集各界對改革構想之意見所召開之國是會議，包括第一階段的分區會議及第二階段的全國大會等，均非屬行政處分。又本件原告聲明陳述詳如上述，即其訴之聲明及原因事實，均未具體表明原告在本案有何種具體權利受到侵害，亦未說明其係依據何種法律規定向被告提出申請，復未提出依法申請之證據，是原告請求被告命年改會停止年金改革備選方案等行政指導、公教軍警消人員回歸主管機關按行政程序法檢討、委員會議等會議及其行政等全部已支付費用應返還予原代付支應之相關部會等事項，顯非屬行政訴訟法第5條所指「依法申請之案件」，原告尚不得對之提起課予義務訴訟以為救濟，其不得提起而提起，即非合法；縱認原告訴之聲明第2項、第3項、第4項係採一般給付訴訟之訴訟類型，然查其對被告既未享有得請求被告命年改會停止年金改革備選方案等行政指導、公教軍警消人員回歸主管機關按行政程序法檢討、委員會議等會議及其行政等全部已支付費用應返還予原代付支應之相關部會等事項之公法上請求權，故原告亦無從據為一般給付訴訟之提起，其訴在法律上顯無理由，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回之。

六、從而，本件原告起訴請求被告如訴之聲明所示，其起訴為不合法及無理由，應予駁回。

七、依行政訴訟法第107 條3 項、第98條第1 項前段，判決如主
文。

中 華 民 國 106 年 7 月 31 日
臺北高等行政法院第五庭

審判長法 官 李玉卿
法 官 劉穎怡
法 官 林秀圓

- 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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。
- 三、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241條之1第1項前段）
- 四、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1項但書、第2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. 上訴人或其法定代理人具備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 106 年 8 月 3 日
書記官 張正清