

行政法判解

主管機關對檢舉人所為函覆，是否為行政處分？ 簡評最高法院97年度裁字第1991號裁定

【事實摘要】

人民甲向乙主管機關檢舉人民丙在網站上刊載酒品之廣告，而未標示「飲酒過量，有害健康」之警語，乙於民國95年10月13日函覆甲：「查核結果認定，上開營業人之網頁內容，係介紹其營業項目之消費目錄，並無為該酒品推廣宣傳之目的，核無菸酒管理法第37條規定之適用，尚無須標示健康警語等語。」甲即提出訴願及行政訴訟，請求撤銷該函，並訴請甲就丙違反菸酒管理法第37條案件作成裁罰之處分。

【裁判要旨】

一、高雄高等行政法院見解

依行政訴訟法第5條規定提起之課予義務訴訟，需請求人有請求行政機關作成行政處分之公法上之請求權存在；至人民對行政機關職務之執行，如僅是享有反射利益，則人民對行政機關此職務之執行即無公法上之請求權存在。又人民對行政機關是否有公法上之請求權或其所享有者僅係反射利益，則應就法律規範保障之目的觀之。（司法院釋字第469號解釋理由書參照）

菸酒管理法並無明文規定檢舉人得對主管機關請求對被檢舉人作成裁罰行政處分之公權利，故此所謂「檢舉」，雖非原告之義務，然亦非原告之權利，而只是「密報」之事實行為，其作用僅在促使主管機關注意執行職務。又菸酒查緝及檢舉案件處理作業要點及檢舉或查獲違規菸酒案件獎勵辦法等法規亦無賦予檢舉人得向行政機關請求對被檢舉人作成裁罰行政處分之請求權。即此等法規規範目的並未要賦予人民有請求行政機關作成裁罰行政處分之公法上權利。人民就有關公共利益事項向行政機關提出檢舉，而行政法令並未賦予該檢舉人就其所檢舉之公共事務，有請求行政機關為特定作為之權利時，行政機關對該檢舉事項所為之答覆，僅係事實之敘述或理由之說明，既未對檢舉人之權利或法律上利益發生具體法律上效果，核其性質，應屬觀念通知，而非具有法效性之行政處分，自不得對之提起行政爭訟。

二、最高行政法院見解

按行政訴訟法第5條第1項所謂「依法申請」，係指人民依據法令，得向中央或地方機關請求就具體事件，為一定之決定，且中央或地方機關對於該申請負有法定作為義務者而言。人民向主管機關檢舉他人有違法行為，應加以處罰，主管機關函覆被檢舉人並無違法行為，是否為行政處分，檢舉人得否提起課予義務訴訟，請求行政法院判令主管機關對被檢舉人作成處罰，應視被檢舉違反之法令，是否賦與檢舉人向國家請求處罰被檢舉人之權利，或該法令所保護之法益是否及於檢舉人之私益即檢舉人因該法令規定有法律上利益而定。如檢舉人檢舉他人違反之法令，並未賦與檢舉人向國家請求處罰被檢舉人之權利，且該法令賦與主管機關處罰被檢舉人之職權，係在維護公益，檢舉人之私益不在其保護範圍，檢舉人之檢舉僅是促使主管機關發動職權，主管機關之函覆，係將檢舉調查結果函知檢舉人，未對檢舉人之權利或法律上利益產生影響，不生法律效果，該項檢舉非屬依法申請之案件。主管機關檢舉事項不成立之函覆，僅屬事實通知，並非行政處分，檢舉人不得提起課予義務訴訟。主管機關為獎勵人民檢舉他人違規行為，訂有發給檢舉獎金辦法，檢舉人能否依該檢舉獎金辦法獲得獎金，並非在檢舉違反之法令之保護範圍，檢舉人對主管機關檢舉事項不成立之函覆，不得執該辦法提起課予義務訴訟。

【學說速覽】

一、針對人民檢舉之函覆

人民向行政機關單純檢舉或告發他人之違法行為，促使行政機關予以取締或處置，原則上亦為公益而為之，而非行使本身之法律請求權。行政機關對檢舉人函覆處理結果，僅為觀念通知。行政機關對被檢舉人所為之取締措施本質上縱屬行政處分亦無不同。因此，接受檢舉機關函覆檢舉人，告以所檢舉事項不成立，不予查處，並非以拒絕之行政處分，對其權益為如何之規制。

二、考點分析

(一) 保護規範理論

若一強行規範（由此產生行政機關之法律上義務）不僅為公益，且至少亦為個別國民利益之目的加以規定時，則可承認公法上權利之存在。依大法官釋字第469號解釋，法規目的之判斷應考慮法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等，若其目的僅保護公益即無

公權利可供人民主張，頂多存在反射利益，反之，若其目的同時保護公益及特定私益，該特定私人即可主張公權利。

(二) 檢舉函覆之法律性質

檢舉函覆與其他函覆在性質上有所不同，因檢舉人是否因函覆認定不成立而影響其法律上權益並不明確，若無法肯定檢舉人之權益受法律保護，則即便主管機關明確函覆拒絕，亦不生法律效果，不構成行政處分。因此，在檢舉函覆之情形，判斷之重點在於檢舉人有無法律上權益，即涉及保護規範理論。依保護規範理論判斷，若檢舉人有法律上權益，函覆拒絕屬於一行政處分，檢舉人可對之提起行政爭訟。

【考題分析】

甲未經許可在濁水溪橫跨彰化、雲林兩縣境內之河川地上，搭蓋違建飼養豬隻五百餘頭及比特犬三十餘頭。後以比特犬生養日多，除販售外並以之聚眾從事鬥狗賭博，每月五、六場，獲利數百萬元。乙、丙為其鄰居，不堪豬隻排泄物所生惡臭及引發之水源污染，乙乃向彰化縣環境保護局及建設處，而丙則向雲林縣水利處檢舉甲之上述行為。另一鄰居丁害怕比特犬衍生疫病及受不了聚眾鬥狗之血腥場面與慘叫聲，向彰化縣動物防疫所檢舉甲之惡行。試僅依一般性行政法律規定解答下列問題：

(一) 各行政機關接獲檢舉後，應如何處理？

(二) 甲如對各行政機關所採行政行為置之不理，各行政機關依法又應如何處理？

(98司③)

◎ 答題關鍵

就第一小題的部分，本題須先探討檢舉之法律性質，才能討論行政機關應做何種處理。若該檢舉為人民行使其公權利，行政機關即因此負有公法上義務。

人民甲向獨立機關乙（委員會）檢舉事業丙（股份有限公司）違法，檢舉函內載明：「請求貴會查明丙之違法事實，依法處理」等文字。全案由乙所屬人員先進行調查證據程序，並將調查結果擬具處理意見經督導調查業務之委員丁簽註後，轉呈委員會議決議不對丙作成任何處置，並通知甲。甲不服，以程序不

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

符乙所發布之「案件處理原則」中關於「違法事實是否成立，依下列程序認定：1.由本會委員會議認定。2.有相當爭議致難以判斷，得舉行公聽會或座談會，供本會認定之參考。3.影響重大且有相當爭議致難以判斷，得委託公正客觀之團體、學術機構進行鑑定」之規定為由，認為乙之不處分乃屬違法而提起訴願遭駁回，旋提起行政訴訟。請附理由回答以下問題：

(一) 甲如提起課予義務之訴，是否合法？（12分）

(二) 甲主張乙之程序違法，有無理由？（13分）

（94司③）

◎ 答題關鍵

第一小題須將課予義務之訴的各項實體判決要件作有層次的分析，而關鍵在於甲有無提起課予義務之訴之訴訟權能，此即涉及檢舉函覆之法律性質，應配合保護規範理論（請參照大法官釋字第469號解釋）作檢討，若相關法規之目的同時在保護甲之私益，則甲所為之檢舉被駁回時，甲即有無提起課予義務之訴之訴訟權能，其訴應為合法。另外須注意課予義務之訴是否包括請求對第三人作成不利處份之情形有爭議，答題時應一併作答。

【參考文獻】

1. 林明鏘，〈檢舉函覆性質之研究〉，《月旦法學雜誌》，第26期，1997年7月。
2. 程明修，〈行政機關函覆拒絕人民申請或舉發案件之法律性質--評最高行政法院91年度裁字第1475號裁定〉，《月旦法學雜誌》，第99期，2003年8月。
3. 黃銘傑，〈論公平交易法上的檢舉與公平交易委員會之不作為〉，《人文及社會科學集刊》，10卷第3期，1998年9月。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！