

談行政執行獎勵檢舉人對檢舉函覆得否 提起訴願及行政訴訟(下)

姜育菁 法務部行政執行署新北分署行政執行官

至前開法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得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於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。簡言之，如法規目的含有保護特定人之意旨時，受法規保護之請求權人若認為侵害其權益而有不服，即享有訴願權能或訴訟權能，得提起訴願或行政訴訟請求救濟(註5)。

肆、檢舉函覆之性質

有關檢舉函覆之性質有採事實行為說，亦有主張該檢舉函覆具備行政處分之要素，應採行政處分說，或有學者主張應視檢舉人之地位而定，不應一概而論，茲分述如下：

一、事實行為說

多數實務見解認定檢舉函覆之性質為「事實行為」，而非係行政處分，民眾不得對該函覆提起訴願或行政訴訟，且往往以訴不合法駁回檢舉人提起之訴訟(註6)。例如：最高行政法院99年7月庭長法官聯席會議認為：「公平交易法第26條：『公平交易委員會對於違反本法規定，危害公共利益之情事，得依檢舉或職權調查處理。』乃明定任何人對於違

反該法規定，危害公共利益之情事，均得向公平會檢舉，公平會則有依檢舉而為調查處理行為之義務。至於對檢舉人依法檢舉事件，主管機關依該檢舉進行調查後，所為不予處分之復函，僅在通知檢舉人，主管機關就其檢舉事項所為調查之結果，其結果因個案檢舉事項不同而有不同，法律並未規定發生如何之法律效果。縱使主管機關所為不予處分之復函，可能影響檢舉人其他權利之行使，乃事實作用，而非法律作用。系爭復函既未對外直接發生法律效果，自非行政處分。檢舉人如對該復函向行政法院提起撤銷訴訟，行政法院得以其並非行政處分，而以不合法裁定駁回其訴。」

另按「所得稅法第103條第1項有關獎勵檢舉逃漏稅之規定，旨在鼓勵人民協助政府發現逃漏稅情事，以收事半功倍之效，其立法目的係為維護國家稅收及防止逃漏稅捐等公共利益，不寓有保障特定個人之意旨。是檢舉人並無依據該條文規定，請求行政機關對被檢舉人作成特定行政處分之公法上權利，其向主管機關提出檢舉，僅係促使主管機關發動職權調查，調查處理結果無論為何，均不對檢舉人直接發生任何法律效果。本件104年3月25日書函乃相對人就抗告人檢舉事件歷次處理情形之詳述，僅為單純事實之敘述或理由之說明，並不因該項敘述或說明而生何法律效果，並非行政處分，訴願機關為不受理之決定，並無不合。」此為最高行政法院105年度裁字第441號裁定見解，亦認為檢舉函覆僅為單純之事實行為、非行政處分，並不得對之提起訴願或行政訴訟程序(註7)。

二、行政處分說

註釋

註5：請參閱張文郁，檢舉人不服受理檢舉之主管機關處理檢舉案件之結果，得否對之提起訴願、行政訴訟？，台灣本土法學雜誌，173期，2011年4月1日，頁102。

註6：請參閱林昱梅，論行政法上人民舉發之制度與救濟機制，月旦法學雜誌，204期，2012年4月，頁68。

註7：採此說之實務見解還有例如：臺北高等行政法院104年度訴字第761號裁定、最高行政法院99年度判字第777號判決、最高行政法院97年度判字第1991號裁定、最高行政法院97年度裁字第2262號裁定、高雄高等行政法院91年度裁字第561號裁定、行政院80年9月30日台訴字第30913號函釋、行政法院61年裁字第137號判例等。

有關公平會對於同業公會之檢舉函覆，林明鏘教授在其文章中檢視行政處分之要素後，認定應屬於行政處分。其從訴願法第2條第1項規定之行政處分之行政機關之行為、基於職權之行為、就具體特定事件、單方性之行政處分以及發生公法上效果等五大要素分析，認定公平會所作之函覆處分應屬行政機關所為之單方具體行政行為，並發生公法上之效果，而認定公平會對同業公會之檢舉函覆屬於行政處分(註8)。

另高雄高等行政法院91年度訴字第691號判決認為：「……上級機關透過命令或指示下級機關為一定行為，……一般而言，指示之內容通常固視為內部之行為，並不對人民產生直接之效力。但若指示之內容涉及人民權益，並由被指示機關直接通知人民時，則又另當別論。經查，本件被告九十一年三月二十五日府人企字第○九一○○四四五三五號函，係因原告向西○國小檢舉訴外人陳○珮之參加甄試資格與簡章規定不符，西○國小經查屬實，乃檢陳原告之檢舉函報請被告註銷陳○珮錄取資格改由原告遞補，所作之答覆，而其復函係以陳員參加西○國小護理師甄試，依規定繳交證件，其資格亦經該校審核通過參加甄試及格錄取，並報送被告核布為該校護理師且經銓敘部審定在案，業已成為正式公務員，其身分依公務人員保障法第七條規定應受保障，非依法律不得剝奪為由，拒絕西○國小所代為轉達原告之請求，實質上已為否准原告之請求而對原告之權益造成影響，且上開請求內容之准駁決定又屬被告權限事項，該函內容已非單純屬上級機關對下級機關所為內部指示事項可比。」此實務見解採該檢舉函覆之性質為行政處分，蓋其實質上已為准駁原告請求之表示並對其權益造成影響。

三、折衷說

再者，學者張文郁教授則指出：「若檢舉人就檢舉事件具有法律上之利害關係，或者其認為被檢舉人之違章行為侵害其權益（例如競爭者或是相鄰人），或是藉由其檢舉成立將可獲得公法上之權益，則行政機關之處理結果與檢舉人之權益攸關。於此情形，若行政機關對檢舉人提出之檢舉認為違章不成立而函覆，參照大法官釋字第423號解釋之意旨：

『行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及訴訟權利之意旨不符。……』。行政機關之函覆既直接影響檢舉人之權益，似應認為屬於行政處分(註9)。」簡言之，學者張文郁教授指出檢舉函覆在以下幾種情況下，應認定屬於行政處分，即觀察檢舉人就檢舉事件是否具有法律上之利害關係，或者認為被檢舉人之違章行為侵害其權益，或是藉由其檢舉成立將可獲得公法上之權益等均屬之。

伍、行政執行之獎勵檢舉人對檢舉函覆可否提起訴願或行政訴訟

有關法務部行政執行署獎勵檢舉作業要點之檢舉函覆性質為何？又檢舉人得否對獎檢函覆提起訴願或行政訴訟？本文以為應先從司法院釋字第469號解釋之保護規範目的理論出發，亦即就該法律規定思考有無保護特定人之目的存在，如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得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於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。

而本文以為獎檢要點第1點之目的，即在鼓勵民眾及有關機關人員就獎勵檢舉事項提供線索，以利公法上金錢給付義務之執行，其首重公共利益目的之維護，至於有無保護獎勵檢舉人之目的，實不明確，惟在搭配該要點第10點及第11點之內容加以觀察，檢舉人在符合一定要件下如獎勵檢舉成立，將有獎勵檢舉獎金可得領取，其規範意旨似已賦予符合此要件者有請求發給獎金之請求權，而此請求權得因檢舉函覆內容而對其公法上權益受有影響，既該檢舉函覆之結果對人民權利義務直接發生影響，且實際上已對外發生效力者，依司法院釋字第423號解釋意旨，應已屬行政處分，檢舉人應當可對該

註釋

註8：參閱林明鏘，檢舉函覆性質之研究，月旦法學雜誌，第26期，1997年6月，頁72-73。

註9：請參閱張文郁，同前註5，頁105。

函覆提起訴願及行政訴訟。進一步言之，獎勵檢舉財產之目的既在鼓勵人民就獎勵檢舉事項提供線索而利於行政執行，理當賦予其救濟管道以增進民眾增加獎勵檢舉之參與可能性，如行政機關可任意以函覆方式駁回民眾之檢舉請求，而民眾又不得對該函覆提起訴願或行政訴訟，獎勵檢舉人在歷經多次打擊信心之檢舉函覆後，將減少或不予提出檢舉，此種結果將變相地減損行政執行獎勵檢舉之目的，而對公共利益有所減低。另參酌較核發檢舉獎金更明顯具有公益性質之檢舉賄選獎金，最高行政法院基本上皆以判決(註10)，亦即實質(體)方式審理，換言之，最高行政法院明顯承認檢舉人之訴權，僅係訴訟有無理由之問題(註11)。綜上所陳，本文認為獎勵檢舉之檢舉人如對檢舉函覆有所不服時，該檢舉函覆之性質應屬行政處分，至於檢舉獎金之發給與否，則應視有無符合獎檢要點之構成要件，此應屬受理訴願及行政訴訟程序後，有無理由之問題。

陸、結論

實務上向來認為人民檢舉事件，無非係發動行政權之行使，與公共利益有關，並不涉及個人私益之保護，乃事實而非法律作用，是檢舉人向主管機關提出檢舉，僅係促使主管機關發動職權調查，調查處理結果無論為何，均不對檢舉人直接發生任何法律效果，使檢舉人不得提起訴願及行政訴訟程序。

然而，本文以為仍應回歸司法院釋字第469號解釋揭示之「權利保護規範理論」作為判斷標準，思考檢舉人之法律上地位及有無享有公法上權利，並從檢舉要點之規範目的出發，以認定檢舉函覆之性質，是在行政執行程序中之獎勵檢舉人，應非單純之第三人，蓋其就檢舉成立與否享有獎金之請求權，該請求權之准否將影響其個人權利。綜上所述，若獎勵檢舉之檢舉人對檢舉函覆有所不服時，該檢舉函覆之性質應非事實行為，而屬行政處分，檢舉人得對之提起訴願及行政訴訟程序。

註釋

註10：請參閱最高行政法院94年判字第1298號判決及最高行政法院98年判字第853號判決。

註11：請參閱蕭文生，檢舉獎金與主觀公權利一評最高行政法院97裁字第3228號裁定，法令月刊，第61卷7期，2010年7月，頁35。

參考文獻

專書

吳庚、張文郁，行政爭訟法論，元照，2018年9月，修訂第9版1刷。

陳清秀，行政訴訟法，元照，2011年10月，5版。

期刊論文

張文郁，檢舉人不服受理檢舉之主管機關處理檢舉案件之結果，得否對之提起訴願、行政訴訟？，台灣本土法學雜誌，173期，2011年4月1日。

林昱梅，論行政法上人民舉發之制度與救濟機制，月旦法學雜誌，204期，2012年4月。

林明鏘，檢舉函覆性質之研究，月旦法學雜誌，第26期，1997年6月。

蕭文生，檢舉獎金與主觀公權利一評最高行政法院97裁字第3228號裁定，法令月刊，第61卷7期，2010年7月。

網路資料

法務部網站：<https://mojlaw.moj.gov.tw/NewsContent.aspx?id=3906>。

藝文風情

2022 蕨語



林銀星(法務部「墨象行旅」藝文展作品)