

司法院釋字第二三〇號解釋

中華民國 77 年 8 月 5 日

院台秘二字第 05575 號

解 釋 文

提起訴願，依訴願法第一條規定，以有行政處分存在為前提，行政處分之定義，同法第二條亦有明文規定。行政法院六十二年裁字第四十一號判例：「官署所為單純的事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，非訴願法上之行政處分，人民對之提起訴願，自非法之所許」，係前開訴願法條文之當然詮釋，與憲法第十六條並無牴觸。

解釋理由書

人民有訴願及訴訟之權，固為憲法第十六條所明定，惟行政爭訟之進行，仍應依有關法律之規定。訴願法第一條前段：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願、再訴願」。第二條第一項：「本法所稱行政處分，謂中央或地方機關基於職權，就特定之具體事件所為發生公法上效果之單方行政行為」。同條第二項：「中央或地方機關對於人民依法聲請之案件，於法定期限內應作為而不作為，致損害人民之權利或利益者，視同行政處分」。係規定訴願之提起，以有行政機關就特定之具體事件所為發生公法上效果之行政處分或視同行政處分之情形存在為前提。又行政訴訟法第一條則以人民認為行政處分損害其權利，經依訴願程序請求救濟，仍不服其決定為提起行政訴訟之要件，前開規定乃採取類似行政爭訟制度國家之通例。行政法院六十二年裁字第四十一號判例稱：「官署所為單純的事實敘述或理由說明，並非對人民之請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，非訴願法上之行政處分，人民對之提起訴願，自非法之所許」。係前開訴願法條文之當然詮釋，並未違背本院釋字第一五六號解釋意旨，亦未限制人民依訴願法應享之權利，與憲法第十六條自無牴觸。

大法官會議 主 席 林洋港

大法官 翟紹先 楊與齡 李鐘聲 楊建華
楊日然 馬漢寶 劉鐵錚 鄭健才
史錫恩 陳瑞堂 張承韜 張特生
李志鵬

抄林○森聲請書

要旨：聲請人因向國有財產局台灣北區辦事處申請：打撈沉沒在淡水河口海域之金銀等貴物資案件，不服原處分（如附件一），依法定程序向行政法院提起行政訴訟及聲請再審，均經同院裁定駁回，同院為如此裁定所適用之判例發生有牴觸憲法之疑義。茲依大法官會議法有關規定，聲請鈞院解釋憲法並由聲請人敘明事由如下列。

事由：

- 一、同院對於本案再審之聲請，竟然援用其本身之判例，經以七十六年度裁字第一四八號裁定（請見附件二）：略開「至於，法律上見解之歧異，聲請人對之縱有爭執，要難謂為適用法規顯有錯誤，而據為再審之理由，迭經本院著有判例，被告機關 號函（按：如附件一）係 純屬事實之通知，並非訴願法上所稱之行政處分，且無直接損害聲請人權利，一再訴願決定，遞自程序上駁回聲請人之請求，核無違誤；認聲請人就不得提起訴願之案件提起行政訴訟為不合法。」查此裁定，顯係以其判例限制人民行使於憲法上所保障之訴願及訴訟權利，明顯發生有牴觸憲法第十六條「人民有 訴願及訴訟之權。」及第二十三條「 權利，除防止 所必要者外，不得以法律限制之。」之疑義。只要同院斷定「聲請人就不得提起訴願之案件提起行政訴訟為不合法」，無論同院對其判例如何解釋，仍不能消除該項疑義之存在，蓋以法律尚且不得限制人民正當行使訴願及訴訟之權利，同院焉得以其判例將人民行使該等權利限制之。次查原處分係違法且不當，而致直接損害聲請人於法應

有優先獲准打撈之權利，因此，其行政行為已經發生公法之效果，行政處分顯有存在（以上之詳情，請見左列二之（二）及（七）所陳述）可見同院之裁定，不無牴觸 鈞院釋字第一五六號解釋「公法上之單方行政行為，如直接限制人民之權利，即具有行政處分之性質，其因而致特定人權益遭受不當或違法損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟」之嫌。因有上述之情形，必須聲請解釋憲法，始能解決疑義。

二、聲請人以人民於憲法上所保障之訴願及訴訟權利，遭受不法侵害者立場，將疑義之性質與經過及對本案之見解詳敘如下列（一部分已如上述）。

（一）行政法院裁定遞予維持原處分機關對於本案之處分，引用商港法及打撈業管理規則（以下稱該規則），足嫌不當，其理由為：（1）本案打撈物資雖然沉沒在基隆港務局航政上之管轄範圍內，但根據商港法第二條第四款之規定，不能認定該沉沒位置係屬商港區域，因此，對於本案並無適用商港法第十七條之可言。（2）何況，無論該局之管轄範圍如何廣大（詳見附件八），對於凡在中華民國領海沉沒之國有財產（在本案為該物資）均應適用國有財產法第一、九條及依同法第七十二條規定所訂之國有埋沉財產申請掘發打撈辦法（以下稱該辦法，如附件三）第二、三、六條之規定，由國有財產局逕行處分之，於該等法條之法意甚明；因此，對本案引用商港法不無與國有財產法相違背，且有違反適用法律應以專法為優先之法律適用原則，蓋因，國有財產法係規範國有財產之取得、保管、使用、收益及處分之專法，而商港法與國有財產事業及事務毫無關連，兩法之立法意旨與用場截然不同，所然。（3）該辦法與該規則分別經行政院與交通部所公佈，前者之階位應高於後者，且前者係規範處理國有埋沉財產之專法，當依法規適用之原則優先適用前者（該辦法），足見對本案並無引用該規則之可言。以上所敘，聲請人於聲請再審時亦有申

明，然而未經承採，難昭折服。

- (二)惟原處分機關對於本案物資之處分，居然放著其本身為主辦機關之國有財產法及該辦法不用，而卻引用商港法及該規則，以七三、十二、二六台財產北（一）字第二六〇四一號函（如附件一）飭由聲請人逕向基隆港務局申請打撈；揆諸上揭各法條規定及法律適用之原則，顯然不合，且有牴觸其本身所創之案例（如附件四）。
- (三)聲請人不服原處分，於七四、一、一五向財政部提起訴願，時隔約八個月後，同部始於七四、八、一七以第七四一一〇號決定書，核為：本案打撈位置位於基隆港務局管轄範圍內，而引用商港法第十七條規定，從實體決定駁回訴願。嗣經行政院以台七十四訴字第二四一四八號決定書（如附件五）亦從實體決定：「原決定撤銷，由原決定機關另為適法之決定」並核為略開「所謂商港區域依商港法第二條第四款規定，係指劃定商港界限以內之水域而言，財政部遽認訴願人申請打撈之位置已經基隆港務局查明位於該局管轄範圍之內，核欠妥適，爰將原決定撤銷」；聲請人於法定期間內未經提起行政訴訟，訴願之決定終於確定，就本案件，關係機關本應受訴願法第二十四條規定之拘束。
- (四)詎料，財政部竟於七十五年四月間，以七五一〇二號決定書（如附件六）引用行政院四十四年判字第十八號判例，驟然變更為從程序決定駁回已經確定之訴願，聲請人只有一度向同部提起訴願，惟其竟作為前後二度截然不同之決定；聲請人不服其如此決定，依其核示略開「如有不服本駁回決定得向行政院提起再訴願（按：足證就本案件並非不得提起訴願）」，而向行政院提起再訴願，嗣經同院引用行政院六十一年裁字第四十一號判例，以台七十五訴字第一三五八一號決定書（如附件七）亦變更為從程序決定駁回之，茲將其指出之理由略以「按原處分機關號函（按：如附件一），係純屬事實之敘述與理由說

明，核非訴願法所稱之行政處分，原決定並無不合，應予維持」，而自行推翻其前從實體決定撤銷從實體之原決定，聲請人深感「青天之霹靂」。

- (五)行政院前決定「由原決定機關另為適法之決定」，應解釋另為從實體適法之決定，而非另為從程序決定之，蓋因，訴願及再訴願之前決定（已經確定者）均經從實體而非從程序，使然。其等均於訴願之決定確定後，始從程序重為決定駁回同一案件之訴願及再訴願；自相矛盾，本末倒置，不合程序，於訴願法無據，足嫌違背同法第二十四條之規定，於訴願史上似無前例，法治體制之可否容許？至於，財政部已經受理聲請人提起之訴願（請見於上第(三)項所敘），惟卻核為「程序不合，應不予受理」；自相矛盾之甚，令人難予置信。
- (六)行政法院對於聲請人提起之訴，經援用其六十二年裁字第四十一號等判例，以七十六年度裁字第二十六號裁定（如附件八）：「原告之訴駁回」；茲將其理由略開「被告機關函（按：如附件一）係應原告之申請，說明在商港區內或其管轄地區者，應向該管轄商港管理機關申請打撈沈船或物資，純屬事實之敘述與理由說明，並非訴願法所稱之行政處分，且無直接損害原告之權利或利益，訴願及再訴願遞自程序上予以駁回，核無違誤 原告就不得提起訴願之案件，復提起行政訴訟，自非合法，應予駁回」；查其於訴願之決定確定後，竟然如此裁定而遞予維持原處分，足嫌不合訴願法第二十四條之規定，亦嫌掩飾原處分之違法等（已如上述），尤其斷然裁定「原告就不得提起訴願之案件，復提起行政訴訟，自非合法」；顯有牴觸憲法「第十六條及第二十三條」之疑義發生。至於，本打撈案係直接向原處分機關提出申請，惟同院竟核為並無直接損害原告之權利，未知從何說起。
- (七)本打撈案係依國有財產法第一、九條及該辦法第二、三、四、六條之規定及案例（如附件四），逕向原處分機關申

請者，依申請先後次序成為第一順位（因最先申請人放棄申請所致），於該辦法第七條之規定，應有第一優先獲准打撈之法定權利，因原處分機關對本案應受理而不予受理，應屬違法等（已如上述），以致聲請人該項權利遭受喪失，足見其對本案不予受理之行政行為已經發生公法上之效果，顯已構成行政處分，然而，行政法院等竟核為「原處分機關函係事實之敘述與理由說明」，不無歪曲事實及強詞奪理之嫌。

綜上所述，足予印證聲請人就本案提起之訴願係完全符合訴願法第一條及第二條第一項之規定，因此，對本案為援用行政法院之判例，必須具備之前提要件既不存在，亦即不能援用同院之判例。

三、有關機關處理本案之主要文件。已如上述。

四、聲請解釋憲法之目的：為求維護於憲法上所保障之訴願及訴訟之權。

謹 呈

司法院 鈞鑒

聲請人：林〇森

中 華 民 國 七 十 六 年 八 月 十 二 日

行政法院裁定

七十六年度裁字第貳陸號

原 告 林〇森（住略）

被告機關 財政部國有財產局台灣北區辦事處

上原告因申請打撈沉沒物資事件，不服行政院中華民國七十五年六月三十日台七十五訴字第一三五八一號再訴願決定，提起行政訴訟，本院裁定如下：

主 文

原告之訴駁回。

理 由

按訴願法所謂行政處分，係指機關對人民所為之單方行政行為，而發

生具體的法律效果，且以該項處分損害其現實之權利或利益者為限。至機關所為單純之事實敘述或理由說明，既不因該項敘述或說明而生法律上之效果，非訴願法上之行政處分，人民對之提起訴願，自非法之所許，本院著有六十二年裁字第四十一號等判例可資參照。本件原告於七十三年十二月三日向被告機關申請打撈沉沒在淡水河口海域之貴重物資（金、銀），被告機關以七十三年十二月二十六日台財產北（一）字第二六〇四一號函復原告，以商港法第十七條規定，商港區域內及其管轄地區之沉船或物資，未經申請商港管理機關核准，不得擅自打撈。又打撈業管理規則第十三條第一款亦規定，打撈業打撈沉船或物資，在商港區域內及其管轄地區者，應向該管商港管理機關申請核准，始得打撈。所請准予打撈沉沒在淡水河口海域之金、銀物資案，請逕向台灣省交通處基隆港務局（以下簡稱基隆港務局）辦理等語。原告以其申請打撈地點係屬淡水河防波堤及紅旗標示外之海域，非商港管理機關管轄範圍云云，向財政部提起訴願，經遭駁回，訴經行政院台七十四訴字第二四一四八號再訴願決定，以原告申請打撈之確實位置為何？是否屬於商港區域範圍？究應向國有財產局抑或基隆港務局提出申請？未據論明，乃將原決定撤銷，由原決定機關另為適法之決定。案經財政部重為決定，以基隆港務局轄區西自新竹蚵殼溪以北（北緯二十四度五十七分），東自和平溪與大濁水溪口以北（北緯二十四度十八分四十四秒）海域均屬之，林〇森申請打撈位置為淡水河口海域屬該局管轄地區等語，業經基隆港務局七十四年十二月三十日基港卿航監字第〇二七三二一號函復在案，被告機關七十三年十二月二十六日台財產北（一）字第二六〇四一號函僅係說明原告申請打撈地點係屬基隆港務局管轄範圍，非行政處分，乃從程序上駁回其訴願，提起再訴願，亦經行政院駁回再訴願。按被告機關七十三年十二月二十六日台財產北（一）字第二六〇四一號函係應原告之申請，說明在商港區域內或其管轄地區者，應向該管商港管理機關申請打撈沉船或物資，本件應向管轄機關基隆港務局辦理，純屬事實之敘述與理由說明，並非訴願法所稱之行政處分，且無直接損害原告之權利或利益，訴願及再訴願決定，遞自程序上予以駁回，揆諸首揭說明，核無違誤。原告雖猶訴稱：依照行政院五十九年三月二十七日(59)財字

第二五八五號令公布施行之「國有埋沉財產申請掘發打撈辦法」第二條規定：國有財產被埋藏沉沒者，除「沉船」外，其掘發打撈，均依本辦法規定。同辦法第三條更明定由國有財產局為主管機關辦理。再根據交通部航政司七十一年三月三十日航港字第 0 三二六九號函，被告機關自應受理其申請。原告申請打撈之海域並非在商港建設開發與營運所必需之陸上範圍，自非商港法第二條第四款所謂之商港區域，從而無商港法第十七條之適用。況查前案另申請人黃 0 光所為之申請案，與本案性質相同，業經成為案例，被告機關出爾反爾，顯然厚彼薄此，截然雙重標準，顯失公平。又原告於七十四年元月十五日向財政部提起訴願，該部竟遲延七個月後，始為訴願駁回之決定，顯已逾訴願法第二十條規定之期限，自應受「時效」之拘云云。惟查行政院五十九年三月二十七日五十九財二五八五號令公布之國有沉埋財產申請掘發打撈辦法第二條規定「國有財產被埋藏沉沒者，除沉船外，其掘發打撈均依本辦法之規定」，而商港法係於六十九年五月二日公布，該法第十七條規定「商港區域內及其管轄地區之沉船或物資，未經申請商港管理機關核准，不得擅自打撈」，原告申請打撈之位置既位於基隆港務局管轄海域，已如上述，當依法律適用之原則優先適用後法且較高位階之商港法規定辦理，原告一再主張被告機關應依「國有沉埋財產申請掘發打撈辦法」受理其申請，顯無理由。又其將商港區域作為商港管轄地區，而認為基隆港務局查明其申請打撈位置屬於基隆港管轄地區尚有商榷餘地之主張，亦屬誤解。又交通部航政司七十一年三月三十日航港字第 0 三二六九號函謹說明「國有沉埋財產申請掘發打撈辦法」非交通部法規，並未說明本案之管轄機關為被告機關，亦無足採。至於被告機關 73.1.26 台財產北（一）字第 0 一二三 0 號函係因另一申請人黃 0 光一再陳情打撈沉船與物資不同，經被告機關報奉財政部國有財產局 73.1.18 台財產一字第 0 一一五七號函核示「本案舉報人黃君申請在淡水河口打撈沉沒日人遺留貴重物資自與申請打撈沉船有別，當可再依國有埋沉財產申請掘發打撈辦法受理，惟受理本案時(1)應先查明基隆港務局核准打撈沉船，究竟有無包括核准打撈貴重物資。(2) 」經被告機關以上開函復黃君依國有埋沉財產申請掘發打撈辦法有關規定申請打撈，再經黃君提出申請後被告機

關檢送黃君申請書及附圖函請台灣省交通處基隆港務局查明財政部國有財產局核示諸點，於查證中黃君於七十三年五月間放棄申請並經被告機關以 73.6.13 台財產（一）字第一〇六七三號函副知黃君註銷原申請案，其與原告無涉至明，嗣後雖有恆〇工程股份有限公司及張〇源等先後提出申請，均經被告機關先後依商港法有關規定函復申請人逕洽基隆港務局提出申請，實際上被告機關並無依國有埋沉財產申請掘發打撈辦法受理申請打撈淡水河口沉船或貴重物資案件，原告主張被告機關雙重標準亦非事實。又逾決定期限所為之決定並非無效之決定，其決定仍屬有效。是原告所訴各節，均核無可採。茲原告就不得提起訴願之案件，復行提起行政訴訟，自非合法，應予駁回。據上論結，本件原告之訴為不合法，爰依行政訴訟法第十四條第一項，裁定如主文。

中 華 民 國 七 十 六 年 一 月 十 六 日