臺中高等行政法院判決

111年度訴字第215號
112年3月2日辯論終結

原　　告　楊純銘

被　　告　彰化縣警察局
代　表　人　張國雄
訴訟代理人　江美鳳
　　周益宏

上列當事人間國家賠償事件，原告不服彰化縣政府111年7月20日府行訴字第1110191370號訴願決定，提起行政訴訟，其中除依國家賠償法第2條第2項請求損害賠償部分，另經本院以裁定移送民事法院外，其餘本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

一、本件被告代表人原為吳坤旭，於訴訟進行中變更為張國雄，茲據新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷第361頁），核無不合，應予准許。

二、行政訴訟法第111條第1項及第3項第2款規定：「（第1項）訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。……（第3項）有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」本件原告於言詞辯論期日追加訴之聲明為：「一、確認彰化縣警察局100年7月11日彰警人字第1000051632號函書寫檢附資料陳報銓敘部辦理傷殘命令退休違反行政程序法第119條信賴誠實保護原則第二項對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者9銓敘部100

年7月28內部退字第1003416485核准傷殘命令退休案行政處分）為違法無效之行政處分。二、確認彰化縣警察局101年5月29日彰警人字第1010036723號書寫檢附資料陳報銓敘部申請變更為因公傷殘命令退休相關疑義說明補正違反行政程序法第119條信賴誠實保護原則第二項對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者（銓敘部101年6月29日部退釋字第1013616265號函貴局擬申請變更所屬員林分局退休人楊純銘先生之退休原因為『因公傷病命令退休一案駁回』）為違法無效之行政處分。」因其聲明有不明瞭之處，經本院闡明後，原告表明係針對被告100年7月11日彰警人字第1000051632號、101年5月29日彰警人字第1010036723號函提起確認行政處分無效訴訟，並主張該等函文有行政程序法第111條第4款及第5款之無效事由（見本院卷第388-389頁）。查原告起訴所爭執者乃被告所為傷殘命令退休違法，應變更為因公傷殘命令退休等事實，與上開追加聲明請求確認上開函文為無效事由有關，雖其原起訴之訴訟類型與追加者有所不同，然審酌其請求之基礎事實不變，爰予准許其訴之追加，併與原起訴部分為本件審判範圍。

貳、實體方面

一、事實概要：

原告為被告所屬員林分局（下稱員林分局）退休警員，主張於民國（下同）94年間在連江縣警察局服務期間，因公罹患頸部關節病變暨左臂神經叢病變。嗣於99年10月16日在員林分局服務期間，於勤務執行中引發前開宿疾，符合因公傷病退休領取月退休俸要件，惟銓敘部以100年7月28日部退四字第1003416485號函審定，原告自100年4月12日因傷殘命令退休生效。原告不服向監察院陳情，被告始以101年3月13日彰警人字第1010017167號函稱原告於99年10月16日「頸關節退化併脊椎病變」之現象係因執行勤務時所導致之突發疾病，原告認為該情形為新證據而申請程序重開擬變更原告之退休

原因為「因公傷病命令退休」，經銓敘部以101年6月29日部退四字第1013616265號函（下稱101年6月29日函）駁回後，原告不服，提起復審。嗣公務人員保障暨培訓委員會（下稱保訓會）審議後，以101年11月20日101公審決字第0432號復審決定書，撤銷銓敘部101年6月29日函之處分，由銓敘部另為適法之處分。嗣銓敘部重新審酌後以102年1月2日部退四字第10236821461號函，否准原告申請變更其退休案為因公傷殘命令退休之申請。原告仍不服，於102年1月18日經由銓敘部向保訓會提起復審，以102年4月2日102公審決字第0072號復審決定書予以駁回。原告不服，遂向臺北高等行政法院提起行政訴訟，嗣經該院於102年12月5日以102年度訴字第873號判決予以駁回。原告仍未甘服，另於111年1月26日（收狀日期）經由彰化縣政府向被告請求國家賠償，並主張原告於100年4月12日至同年7月28日請公傷病假期間具有警職身分，被告不當追繳原告溢領警察薪資新臺幣（下同）326,296元應返還；另100年7月28日至101年5月23日期間，原告仍具有警職身分，得申請公傷病假，被告應追溯補發原告之警察薪資及精神慰撫金合計100萬元。嗣經被告於111年3月2日以111年賠議字第002號拒絕賠償理由書（下稱拒絕賠償理由書）函復。原告不服，向彰化縣政府提起訴願，經彰化縣政府111年7月20日府行訴字第1110191370號訴願決定書（下稱訴願決定），以訴願不合法為由決定訴願不受理。原告不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張要旨及聲明：

㈠被告人事室違背職務違反行政程序法第119條第2項，對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使被告法制科受欺瞞，導致誤上簽警察局局長而作成違法行政處分。理由如下：

1.訴願書補充資料第1頁針對彰化縣警察局111年4月26日彰警法字第1110030241號函答辯書提出法規依據說明佐證。

2.訴願書補充資料第11頁請訴願機關將彰化縣警察局111年3月2日彰警法字第1110012530號函拒絕賠償理由書、彰化縣警察局111年4月26日彰警法字第1110030241號函訴願答辯書、與111年1月25日書寫國家賠償理由書、111年4月10日訴願書、臺北高等行政法院102年12月17日102年度訴字第873號判決書，交叉比對即可知原告提出之新證據是否經臺北高等行政法院判決定讞。

3.訴願書補充資料第2頁至第12頁記載，彰化縣政府警察局意圖以最高行政法院92年度裁字第1130號國家賠償案例，與原告依法有據公法上財產請求權受損害情事提出行政救濟情事混為一談。

4.彰化縣警察局彰化縣警察局111年3月2日彰警法字第1110012530號函拒絕賠償理由書係屬86年3月21日釋字第423號解釋（略）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，不因其里語、形式、以及是否有後續行為或記載不得聲明不符之文字而有異。係屬於訴願法第3條第1項規本法所稱行政處分。

5.彰化縣警察局111年3月2日彰警法字第110012530號函拒絕賠償理由書，違反行政程序法第119條第2項誠實信賴保護原則規定，為違法行政處分，該違法行政處分導致訴願人公法上財產請求權無法獲國家賠償權益受損害，訴願人自得依據訴願法第1條第1項規定提出訴願行政救濟，故訴願程序合法。

㈡彰化縣政府法制處訴願案承辦人陳小姐（下稱訴願案承辦人）違反行政程序法第6條、第9條、第119條第2項，對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述致使行政機關彰化縣政府法制處訴願審議委員會委員遭受欺瞞，故作出訴願不受理決定書之違法行政處分，導致原告權益受損害無法獲得國家賠償。理由如下：

1.被告法制科默認受被告人事室欺瞞提供不實資料，導致作出拒絕賠償理由書，且被告人事室無法提出辯解法規依據說明佐證。被告法制科不願意知法犯法包庇被告人事室而有違背職務情事，故未提出任何辯解補充資料。承上述情事，彰化縣政府訴願案承辦人陳小姐違反、正當。行政程序之公正作為義務，及其說明理由義務暨違反民法71條，因而訴願決定違反民法第72條無效。

2.訴願案承辦人辦理訴願案，違反正當程序公正作為義務，違反行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則第18條，原告未收到訴願案承辦人寄發之不利調查結果，訴願案即決議訴願不受理，故原告受告知權益受損。

3.承上述情事，訴願事件未經答辯，訴願案承辦人違反行政院及各級行政機關訴願審議委員會審議規則第11條規定。

㈢彰化縣政府下級機關被告、員林分局違背職務違反行政程序法119條，其信賴不值得保護，導致銓敘部暨公務人員保障暨培訓委員會、臺北高等行政法院做出錯誤裁決之情事，該些新證據皆未向銓敘部暨公務人員保障暨培訓委員會、臺北高等行政法院提出行政救濟，故未經審理暨未經判決定讞。

㈣行政機關不當得利返還：

1.由「彰化縣警察局111年3月2日彰警法字第1110012530號函」、「彰化縣警察局100年9月23日彰警人字第1000070747號函」之內容觀之，被告違背職務情事，向行政院人事行政總處陳情。而行政院人事行政總處108年10月23日總處給字第10800233302號函中說明，原人事行政處95年5月18日函係就因案判刑確定免職人員，於免職日生效日致接獲免職令，期間相關待遇支給疑義所為釋示，與原告因退休案審定日與生效日落差致生俸給收回情形不同。

2.原告已在111年1月25日國家賠償理由書中提到銓敘部79年1月12日（79）臺華法一字第0351768號函之意旨，並有99年10月19日彰化基督教醫院診斷書、彰化縣消防局第二大隊員林西區分隊100年1月12日彰消護字第1000008860號彰

化縣消防局執行救護服務證明，原告依法得請公傷假，公傷假依公務人員請假規則第4條有2年期間，原告均依員林分局之規定，以相關醫院所開立之診斷書完成請假手續。

3.員林分局違反銓敘部79年1月12日（79）臺華法一字第0351768號函，及審認會議未提報原告有利資料，強制辦理因病退休。員林分局二組課員陳榮啟言語威脅要求原告同意更改退休事實表，支領一次退休金，違反刑法第138條、第211條、第213條規定。

4.監察院100年12月13日院臺內字第1001931006號函，漏未審酌原告是否符合公務人員退休法第6條第4項第1款因公傷病命令退休事由，核有疏失。監察院調查意見書對行政機關有強制拘束力，被告及銓敘部能依據監察院函之調查意見書辦理原告公傷病退休案。

5.承上述情事，彰化縣警察局違背職務令原告繳回溢領彰化縣警察局100年4月12日至同年8月31日之薪支新臺幣32萬6269元，應依據不當得利法歸返還原告。另外原告公傷假期間2年，皆具有警職人員身分，被告違反公務人員俸給法施行細則第17條第1項規定。

㈤原告之公法上財產請求權受損害，請求國家賠償。理由如下：

1.被告法制科因原告於訴願程序之111年5月10日訴願書補充資料中，附有108年、109年影印公文始發現新證據，被告員林分局違背職務導致原告公法上財產請求權受損害情事明確，故被告法制科無從辯解，被告人事室對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述致使被告法制科受欺瞞，致作成違法行政處分。

2.111年1月25日國家賠償理由書內記載被告違背職務，導致原告公法上請求權受損害之多項情事，其中員林分局針對原告99年10月12日提出因公傷殘退休申請，以99年11月26日員警分二字第0990029622號函，認定不符合因公傷殘命令退休之要件，而駁回原告申請。

㈥請求調查證據：

1.彰化縣政府法制處應提出，被告111年5月26日彰警法字第1110038351號函函復彰化縣政府法制處111年5月26日府行訴字第1110197050號函之原案簽核（非影本）以供調查。訴願案承辦人是否有上簽交由訴願審議委員會討論依法撤銷被告111年3月2日彰警法字第1110012530號函拒絕賠償理由書？

2.彰化縣法制處承辦人簽核是否有將原告有利之事證「被告111年5月13日彰警法字第1110035404號函」、「被告111年5月26日彰警法字第1110038351號函」，書寫於訴院審查會議資料上，檢送彰化縣政府訴願審議委員會提交審查會議供審議委員參酌審理？或僅書寫不利於原告之「被告111年4月26日彰警法字第1110030241號函」以供訴院審議委員審理？

3.訴願審議案是否確實於111年7月20日召開？因彰化縣政府111年7月20日府法訴字第1110191370號函訴願決定書之發文字號，較早於彰化縣政府111年5月26日府法訴字第1110197050號函，發文字號有所矛盾，合理懷疑訴願審議召開日期非111年7月20日，而係111年5月12日至5月26日前匆促召開。

4.彰化縣政府法制處提出111年7月20日訴願案審議相關資料，包含⑴審議會議書面資料⑵審議會議錄音錄影檔案⑶審議會議書面記錄，以供調查。

5.彰化縣政府法制處為何違反正當行政程序、公正作為義務、說明理由義務，不依據行政程序法第117條規定，撤銷被告111年3月2日彰警法字第1110012530號函之違法行政處分，請說明理由並提出法規依據佐證。

6.彰化縣政府法制處提出原告不受憲法第22條、第23條保障，及不能主張因公法上財產請求權受損害與溢領薪資之不當得利返還請求權，而提出國家賠償後遭拒絕賠償，上開情事之說明佐證。

㈦針對被告行政訴訟答辯書之內容，原告提出有利於己之說明：

1.經調閱被告108年12月19日彰警人字第1080096525號函、員林分局109年6月15日員警分二字第1090017506號函後始發現公法上財產請求權受損害，並有違反行政程序法第119條信賴不值得保護之情形，這些證據皆未向公務人員保障暨培訓委員會、臺北高等行政法院提出救濟，故未經審理，亦未經判決定讞。

2.被告違反憲法第7條、行政程序法第6條、民法第71條，認定本件拒絕賠償理由書非行政處分。

3.被告意圖以最高行政法院92年度裁字第1130號判例，與原告依法有據公法上財產請求權受損害情事提出行政救濟情事混為一談。

4.被告之拒絕賠償理由書係屬訴願法第3條第1項規定所稱之行政處分。因拒絕賠償理由書之敘述及說明有生國家賠償法第8條、第11條之法律上效果，自屬行政處分。

5.原告於員林分局警備隊執行道路交通違規勤務績效良好，新任警備隊副隊長楊宗薰自99年2月份就任後就不當編排原告於早晨勤務，原告若拒絕就是曠職少服勤2小時，原告每日遭強制性服勤。員林分局警備隊不當編排勤務長達2年多，危害原告頸部關節病變，導致原告94年公傷疾病惡化，99年10月12日依法向員林分局申請因公傷殘命令退休。

6.原告99年10月16日執勤中猝發疾病經救護車緊急送醫，開始請公傷病假至101年10月16日，未再書寫申請因公傷病命令退休申請書。員林分局99年11月26日員警分二字第1090029622號函復原告不符合因公傷殘命令退休之要件。且原告於99年10月12日申請因公傷殘命令退休報告書遭銷毀，經員林分局109年6月15日員警分二字第1090017506號函復並無原告之申請退休書。員林分局100年4月12日開立

具瑕疵不勝任職務證明書，未書寫原告99年10月12日報告檢附彰化基督教醫院99年10月5日所開立之公教人員保險殘廢證明書而申請因公傷殘退休，僅書寫原告15日再度勉強上班後，身體終於不堪負荷，於10月16日病情急遽加烈等情事。

7.員林分局違反刑法第138條隱匿公務員職務上掌管之文書罪，扣押原告101年5月1日公傷報告書，並以101年5月1日同居親屬楊漢德訪談筆錄，代替員林分局101年5月7日員警分二字第1010011969號函，未書寫原告檢附99年10月19日彰化基督教醫院診斷書、101年5月1日公傷報告，而陳報被告。導致銓敘部以101年6月29日部退四字第1013616265號函駁回變更公傷病案。原告不服銓敘部101年6月29日部退四字第1013616265號函，提起復審，經銓敘部以102年1月2日部退四字第10236821461號函駁回復審案。

㈧因公法上財產請求權受損害情事，依據109年12月30日立法院三讀通過行政程序法第128條第1、2、3項規定，新證據自108年4月起至今向相關行政機關提出行政救濟變更公傷病案皆未果，僅以事實說明函覆原告，原告向彰化縣政府提出訴願案遭駁回無法提出行政訴訟，110年9月4日只能向彰化縣政府提出再審，彰化縣政府至今尚未做出再審決定書。經請教彰化縣政府法制處告知可以以國家賠償模式申請國家賠償。原告依據司法院釋字第312號解釋文請求救濟。原告依法有據於111年1月25日書寫國家賠償請求書暨國家賠償理由書，向被告上級機關彰化縣政府提出國家賠償申請後，彰化縣政府審理後認定符合國家賠償案，故依彰化縣政府及所屬機關學校處理國家賠償事件作業程序第6點第1項規定辦理。將國家賠償申請案以正式公文函移交被告（賠償義務機關）辦理。被告法制科審理後，以被告111年3月2日彰警法字1110012530號正式公文函檢附被告拒絕賠償理由書（111年賠議字第002號）。依法務部105年5月4日法律字第10503507790號函釋、行政程序法第92條第1項規定、司法院釋字第423號

解釋，被告之111年3月2日彰警法字第1110012530號函檢附彰化縣警察局拒絕賠償理由書（111年賠議字第002號）為行政處分書，原告得以在數年後依據憲法第6、22、23條之保障而提起行政救濟。

㈨原告111年10月17日限時掛號9153955000452050009號被告及其所屬員林分局違背職務，提出有利己之事實，被告亦應依據正當行政程序公正作為義務暨說明理由義務，依行政訴訟法第136條、民事訴訟法第277條之規定，提出有利於己之事實，被告針對被害人之陳述如無瑕疵，且就其他方面調查又與事實相符，始得採為論罪科刑之依據，最高法院院106年度臺上字378號判決、93年7月23日司法院釋字第582號解釋文。

㈩請求調查證據

1.被告應提供100年3月30日因公傷殘命令退休審查會會議簽核（原案非影印本）暨該會議之錄影、錄音、會議記錄。

⑴原告在請公傷病假期間100年3月30日遭員林分局強制辦理因傷殘命令退休，被告人事主任100年3月17日皆同縣警局前承辦課員至員林分局二組辦公室指責：只有2條路走一條報傷殘命令休，還有錢可領，另外一條要依考績法以罹患精神病、環境適應障礙症辦理資遣屆時什麼都沒有。告知由於不是執勤遭到車輛撞擊因公受傷，亦不是執勤遭槍擊僅是執勤發病無法達到公傷要求。因為連江縣警察局不開立公傷證明書，屆時就算分局陳報，縣警局考績委員絕不會讓其通過。此舉只會造成機關困擾不斷，不要堅持公傷退休退應求其次不要提出任何行政救濟，以免浪費時間、金錢造成與單位機關衝突，到最後以因罹患精神疾病資遣方式報退划不來。言語威脅情事，屆時考績委員會未通過就要遭資遣，執意以公傷陳報就不能辦理退休。

⑵100年3月30日欺瞞原告要辦理因傷病退休召開審查會議，會議上中欺瞞未提出原告有利之事實，99年10月12日原告即以公傷殘報告書檢附彰化基督教醫院公教人員殘廢證明

書向申請公傷病命令退休，員林分局置之不理，未調整職務，警備隊亦置之不理，99年10月16日不當編排道路執勤勤務，原告只能抱病執勤以手勢指揮疏導交通致執勤中猝發疾病，經救護車緊急送醫，該審查會議中原告即明白表示：期望分局以因公傷命令退休辦理，分局紀孝蘇副分局長亦表示以最有利辦理，承辦單位答覆公傷門檻較高，無法辦理，100年4月26日員林分局二組課員陳榮啟即以電話脅迫：不得以公傷報告陳報，否則100年4月12日傷殘命令退休不堪任職審查會就不算必須重新召開。屆時考績委員會未通過就要遭資遣，執意以公傷陳報就不能辦理退休。原告屈服於言語威脅下自願退休暨改正退休事實表另勾選領取一次退休俸處蓋章。

⑶另外針對上述情事原告依據行政程序法第37條規定，當事人於行政程序中，除得自行提出證據外，亦得向行政機關申請調查事實及證據。除了111年9月10日提出請求調查證據外，在庭上請求調查原告有利證據，請求員林分局依據機關檔案保存年限及銷毀辦法第3條第7項規定，當列為永久保存，不應該私自銷毀。

2.被告應提供110年4月12日員林分局開立不能勝任職務證明書。

3.被告應提供101年5月7日員警分二字第1010011969號函、100年4月12日因公傷病證明書。

4.被告應提供109年6月17日上午10時許員林分局檔案室全程錄音錄影、101年5月1日同居親屬楊漢德訪談筆錄、錄影、錄音，查證筆錄製作日期是否為101年5月1日。

5.被告應提供彰化縣警察局考績委員會101年3月7日第3次會議錄音錄影暨會議紀錄簽核。

□員林分局警備隊不理會員林分局95年11月1日簽呈，97年後仍然不當編排長達2年多，讓頸部無法充分休息，單警交通指揮暨超時勤務常態性編排連續4至6小時，上述狀況導致原告94年公傷疾病症狀惡化成殘，原告檢附之彰化基督教醫院

97年1月31日病歷、97年1月31日診斷書、98年2月24日排定休假前往彰化基督教醫院做神經傳導、98年3月17日、99年2月23日排定休假前往彰化基督教醫院開立診斷書、99年10月5日排定休假前往彰化基督教醫院看診及開立公教人員保險殘廢證明書，診斷書記載雙上肢無力、無法寫字辦公，雙下肢無力、走路遲緩，明白顯示原告身體已無法再辦公，無法執勤。員林分局99年11月26日員警分二字第0990029622號函書寫原告於99年10月12日提出報告，申請員林分局出具不堪任職證明書暨公傷證明書以利辦理公傷殘命令退休乙案，案經員林分局初審發現，並不符合因公傷殘命令退休之要件，查無原告99年10月12日撰寫之申請退休書，故原告請求被告應提出原告99年10月12日報告書供本院作為審理員林分局、警備隊違背職務不當編排勤務之參酌。

□被告召開因傷殘命令退休審查會，會議中未提出原告有利資料，及99年4月12日開立不能勝任職務證明書未書寫前述有利資料，僅書寫10月16日起病情急遽加烈，違反行政程序法第119條第2項而作成行政處分，請被告依據民事訴訟法第277條暨依據行政程序法第8條規定。上述情事，被告下級機關員林分局警備隊無不當編排勤務、對於原告提出申請工傷殘命令退休置之不理及違反行政程序法第119條第2項之違背職務情事嗎？

□原告補充資料：

1.監察院101年1月9日院臺內字第1011930004號補寄調查意見函書寫實務上業務單位在辦理相關業務時，逐漸偏離原函釋之真意，造成法規適用之謬誤。以本案為例，原告係於99年10月5日取得殘廢證明書，並於99年10月12日第1次提出因公傷殘命令退休之申請，詎員林分局竟以其殘廢證明書開立後，仍有上班紀錄為由，認為不符前揭函釋意旨，拒絕開立無工作能力證明書，顯然增加原函釋所無之限制。蓋前函釋雖有「雖成殘確定，惟如仍繼續從事本身工作，顯其仍堪勝任職務，尚不構成命令退休之要件」等

內容，惟細究其真意，重點應在實質認定當事人能否繼續「從事本身工作」至於其有無到班紀錄之形式事實，應僅作為實質認定時之佐參資料。以該函釋原解釋對象而言，其系成殘確定數年，始以不堪勝任職務提出退休之申請，則其成殘數年間，既仍持續到班，顯可認定其仍有繼續從事本身工作之能力，自不得以該過去之成殘事實為由辦理命令退休（成殘與不堪勝任職務間，欠缺直接因果關係）。至於本案，99年10月5日與99年10月12日之間，僅僅差距1星期，時間密接，當事人縱有到班紀錄，未必代表其仍能從事有意義之職務行為，不無可能只是因為當事人不暗現行實務上對該函釋附加「不得有上班紀錄」之限制，而在機關對其退休案准否未定前，不敢隨意請假而仍勉強到班之情形。以此而論，現行實務單純以有無上班紀錄作為認定是否仍堪勝任職務之標準，顯已曲解函釋之真意，侵害當事人相關退休權益之保障。另外銓敘部80年7月19日臺華特二字第0574991號函函釋規定執行職務發生危險以致傷病須將確定成殘後之請假證明做為應檢附之必要文件，顯可推知甚至連銓敘部承辦人員認知上已偏離原函釋之真意，銓敘部應就此通盤檢討並加強宣導。

2.原告依據行政訴訟法第136條、民事訴訟法第277條規定，當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任，針對彰化縣警察局111年10月5日答辯書，原告因此提出行政訴訟理由書補充資料檢附之光碟片，被告亦應另外提出有利被告之資料。

3.被告涉嫌違背職務違反正當行政程序公正作為義務暨說明理由未提出有利被告之佐證依據說明：⑴員林分局警備隊違反民法186條、193條，長期不當編排勤務導致原告94年公傷疾病症狀惡化成殘，99年10月12日依法申請因公傷殘命令退休。⑵員林分局不理會原告99年10月12日申請因公傷殘命令退休，未調整職務、先給予病假休養。導致員林分局警備隊99年10月15、16日不當編排勤務，原告99年10

月16日執勤中猝發疾病，99年10月5日症狀更加惡化，導致下肢麻痺蹲在地上無法執勤，員林消防隊救護車緊急送醫，依法申請公傷病假。⑶員林分局針對原告99年10月12日提出申請因公傷殘命令退休案駁回申請。⑷員林分局針對原告99年10月12日提出報告欺瞞隱匿⑸被告人事主任黃朝鎮言語威脅不得辦理因公傷病命令退休⑹被告違反刑法138條、第211條、第213條等罪。⑺員林分局違反銓敘部79年1月12日（79)臺華法一字第0351768號函，公傷病假未滿6個月，審認會議未提報原告有利資料，強制辦理因病命令退休。⑻員林分局二組課員陳榮啟言語威脅要求原告蓋章背書同意更改支領一次退休金。⑼員林分局違反刑法138條、第211條、第213條，欺瞞開立具瑕疵不勝任職務證明書強制辦理因病命令退休，導致銓敘部審定因病命令退休。⑽員林分局警備隊副隊長楊宗薰101年2月3日做欺瞞不實訪談紀錄，99年10月5日鑑定成殘後原告亦未要求變更勤務編排方式。⑾監察院100年12月1 3日院臺內字第1001931006號函員林分局楊純銘退休乙案漏未審酌其是否符合公務人員退休法第6條第4項第1款因公傷病命令退休事由，核有疏失。員林分局違反刑法138條、第211條、第213條等罪。101年2月7日開立因公傷病證明書上簽欺瞞未書寫原告有利情事。扣押原告101年5月1日公傷報告書，以101年5月1日同居親屬楊漢德訪談筆錄代替陳報彰化縣警察局。⑿被告將員林分局開立之公傷病證明書變更為因公殘廢證明書暨欺瞞未書寫原告有利情事。⒀原告不滿銓敘部101年6月29日部退四字第1013616265號函駁回變更公傷病申請，101年7月11日撰寫陳情書向彰化縣警察局局長陳情，該陳情書內有書寫101年5月1日之公傷報告情事，彰化縣警察局置之不理。⒁原告不滿銓敘部101年6月29日部退四字第1013616265號函駁回變更公傷病申請行政處分依法提出復審案，銓敘部以102年1月2日部退四字第10236821461號函駁回行政處分。⒂公務人員保障培訓委員會10

2年4月9日公地保字第1020001625號函檢送公審決字第72號復審決定書。⑯員林分局違反刑法138條、第211條罪。⑰被告108年12月19日彰警人字第108009625號函核可申請閱覽複製書函、員林分局109年6月15日員警分二字第1090017506號函核可申請閱覽複製書函、彰化縣警林分局111年1月7日員警分二字第1110000842號書函始發現彰化縣政府之下級機關被告及其所屬員林分局構成行政程序法119條其信賴不值得保護，對重要事項提供不正確資料、不完全陳述陳報銓敘部，不實誤導銓敘部暨公務人員保障暨培訓委員會、臺北高等行政法院做出錯誤裁決之情事，新證據皆未向銓敘部暨公務人員保障暨培訓委員會、臺北高等行政法院提出，行政救濟未經審理暨未經判決定讞。

□聲明：

1.訴願決定及被告拒絕賠償理由書均撤銷。

2.被告應返還原告遭不當追繳溢領警察薪資326,296元之不當得利。

3.被告應賠償100年7月28日至101年5月23日期間原告可領取未核發薪資之損害、100年8月至114年7月警察薪資、年終獎金、考績獎金、滿25年退休之退休金、年滿55歲加發之退休金，及醫療費用、精神撫慰金、102年間提起行政訴訟支出之裁判費及律師費用等損害。

4.確認被告100年7月11日彰警人字第1000051632號、101年5月29日彰警人字第1010036723號函為無效行政處分。

5.訴訟費用由被告負擔。

三、被告答辯要旨及聲明：

㈠本件爭執標的非行政處分：

按最高行政法院92年度裁字第1130號裁定、高雄高等行政法院110年度訴字第148號裁定之意旨，該拒絕賠償理由書並非本於公權力措施而為意思表示之行政處分，亦非屬訴願救濟範圍內之事項，原告提起訴願，於法不合，訴願管轄機關依訴願法第77條第8款規定作成不受理之決定，於法有據。

㈡關於聲明請求國家賠償部分：

1.程序事項

依原告起訴意旨，核係主張因被告所屬公務員違法行使公權力，不法侵害其權利，致其受有財產上損害，依行政訴訟法第7條規定，於同一程序中，合併提起國家賠償訴訟。原告訴請撤銷被告於111年3月2日以彰警法字第1110012530號書函附拒絕賠償理由書及彰化縣政府111年7月20日府行訴字第1110191370號函附訴願決定書之訴，均因起訴不合法，應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定裁定駁回。

2.實體事項

⑴參照最高法院90年度臺上字第371號判決、最高法院48年臺上字第481號判決、最高法院33年上字第769號判決之要旨。

⑵原告提出國家賠償申請，經被告所屬承辦退休相關業務單位之人事室調查結果如下：

①原告前經銓敘部以100年7月28日部退四字第1003416485號函審定，自100年4月12日傷殘命令退休生效。

②原告傷殘命令退休案相關爭議，業經銓敘部102年1月2日部退四字第10236821461號函否准，保訓會102年4月2日公審決字第0072號復審決定書及臺北高等行政法院102年12月5日102年度訴字第873號判決駁回在案。

③原告主張被告所屬員林分局不當編排勤務部分，據臺北高等行政法院102年12月5日102年訴字第873號行政判決略以：原告於退休前係在被告員林分局警備隊擔任警員，警備隊主要任務為門禁管制、解送人犯、巡邏、分局駐地安全維護、分局臨時交付任務等，警備隊一般同仁擔服共同勤務每日8至12小時，原告每日僅服勤8小時，中午用餐時段12至14時不編排勤務，每日最晚至18時即下班，因原告之妻臥病在床，中餐、晚餐時段（12至14時、18至20時）原告必須回家照顧，晚上亦因照顧

其妻而無法上夜勤及深夜勤，故編排勤務時段僅有06至12時、14至18時等時段。以原告上開服勤方式觀之，員林分局警備隊顯已考量原告身體及家庭狀況而為安排，尚難認有原告所指服務機關不當編排勤務以致引發宿疾之情事。

④依據公務人員退休法施行細則第32條第1項規定：「自願、屆齡或命令退休人員之退休案，均自銓敘部審定之退休生效日生效。其有預（溢）領生效後俸給者，服務機關應就支給機關或轉發機關函送核轉之一次退休金或第一次月退休金中，覈實收回。」原告退休案經銓敘部審定退休生效日期為100年4月12日，依法本應繳回溢領被告100年4月12日至同年8月31日之薪資新臺幣326,296元。且原告自100年4月12日審定退休後，即不具有公務人員身分，亦無工作之事實，請求被告應返還其溢領薪資，及核撥100年7月28日至101年5月23日具警職身分應領取之薪資，洵屬原告對法令之誤解。

⑤綜上，被告所屬公務員依法辦理原告申請退休案，執行職務並無故意或過失，不符國家賠償要件，原告之請求賠償洵屬無據。參照前揭法條規定，本件不符合國家賠償法第2條規定，被告依國家賠償法施行細則第19條予拒絕賠償，於法有據。

⑶依上開說明，原告訴請撤銷被告於111年3月2日以彰警法字第1110012530號書函附拒絕賠償理由書及彰化縣政府111年7月20日府行訴字第1110191370號函附訴願決定書之訴，均因起訴不合法，應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定裁定駁回，已如前述。原告附帶提起之國家賠償訴訟，因所依附之撤銷訴訟不合法，即失所附麗。此部分合併請求尚非合法，亦無法補正，自應併予裁定駁回。

㈢聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

四、爭點：

㈠被告拒絕賠償理由書之性質為何？

㈡原告請求被告返還因公傷病假不當追繳溢領薪資326,269元之主張有無理由？

㈢被告100年7月11日彰警人字第1000051632號、101年5月29日彰警人字第1010036723號函是否為行政處分？能否提起確認無效訴訟？

五、本院的判斷：

㈠前提事實

爭訟概要所述，除上列爭點外，為兩造所不爭執，並有100年7月28日部退四字第1003416485號函、102年1月2日部退四字第10236821461號函、102年4月2日102公審決字第0072號復審決定書、臺北高等行政法院102年12月5日102年度訴字第873號判決、被告111年3月2日以111年賠議字第002號拒絕賠償理由書、訴願決定（見本院卷第17-23、25-31、103-106、107-111、113-115、117-121、123-126、127-138、291-293頁，本件判決相關證據之編號詳附表）等件附卷可稽，堪予認定。

㈡應適用之法令

1.按行政訴訟法第4條第1項規定：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」第7條規定：「提起行政訴訟，得於同一程序中，合併請求損害賠償或其他財產上給付。」第8條規定：「（第1項） 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。（第2項）前項給付訴訟之裁判，以行政處分應否撤銷為據者，應於依第4條第1項或第3項提起撤銷訴訟時，併為請求。原告未為請求者，審判長應告以得為請求。」第107

條第1項第10款規定：「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。」可知，提起撤銷訴訟應以行政機關作成行政處分為前提。而「本法所稱行政處分，係指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。」為行政程序法第92條第1項所明定。又行政機關之行為未對外發生法律效果，或僅為單純事實之敘述（或事實通知）或理由之說明，並非對人民之請求有所准駁，既不因該項敘述或說明而生何法律上之效果，自非行政處分，人民即不得對之提起行政爭訟。

2. 另行政程序法第110條第1項、第3項規定：「（第1項）書面之行政處分自送達相對人及已知之利害關係人起；書面以外之行政處分自以其他適當方法通知或使其知悉時起，依送達、通知或使知悉之內容對其發生效力。……（第3項）行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」可知，行政處分於生效後，即產生規制作用，形成一定之法律關係或創設權利或課予義務，且其效力之發生並非以行政處分發生確定形式確定力為要件。行政處分生效後，產生規制效力，其不僅對作成處分之行政機關本身具有拘束力，對處分機關以外的其他行政機關亦同樣具有拘束力，除非行政處分已達無效，否則其他機關有義務將該處分當作一個既定的構成要件事實，予以承認、接受，並充作其自身管轄事務之決定的基礎，此即行政處分之構成要件效力，乃是出自對機關權限分配秩序之尊重考慮。

3. 又國家賠償法第2條第2項規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」第10條規定：「（第1項）依本法請求損害賠償時，應先以書面向賠償義務機關請求之。（第2項）賠償義務機關對於前項請求，應即與請求權人協議。協

議成立時，應作成協議書，該項協議書得為執行名義。」第11條第1項規定：「賠償義務機關拒絕賠償，或自提出請求之日起逾30日不開始協議，或自開始協議之日起逾60日協議不成立時，請求權人得提起損害賠償之訴。……」第12條規定：「損害賠償之訴，除依本法規定外，適用民事訴訟法之規定。」依此，請求權人依國家賠償法規定向被請求賠償機關請求賠償，被請求賠償機關拒絕賠償，無論基於程序或實體上理由為之，係履行國家賠償法所定之協議先行程序，請求人如對拒絕賠償書不服，應向民事法院提起國家賠償之訴，此為國家賠償法特別規定，應優先適用，尚不得對拒絕賠償書提起行政訴訟（最高行政法院95年度裁字第01559號裁定意旨參照）。

㈢原告因不服被告對其命令退休案之處置，於111年1月26日（收狀日期）經由彰化縣政府向被告請求國家賠償（訴願卷第118-161頁），並主張原告於100年4月12日至同年7月28日請公傷病假期間具有警職身分，被告不當追繳原告溢領警察薪資326,296元應予返還；另100年7月28日至101年5月23日期間，原告仍具有警職身分，得申請公傷病假，被告應追溯補發原告之警察薪資及精神慰撫金合計100萬元（訴願卷第155-156頁、第160頁）。嗣經被告於111年3月2日以拒絕賠償理由書（本院卷第19-21頁）函復，原告仍不服，循序提起訴願經決定訴願不受理後，於是提起本件行政訴訟，聲明撤銷拒絕賠償理由書及訴願決定，並請求被告應返還不當得利及給付公法上財產上損害（本院卷第15、83頁）。茲因原告之訴訟類型、起訴聲明、訴訟標的及其原因事實尚有不明瞭及不完足之處，經本院闡明後，原告主張係依行政訴訟法第4條第1項、第7條、第8條規定分別提起撤銷及給付訴訟，並分別主張係依公法上不當得利請求權請求被告應返還追繳溢領警察薪資326,296元；及依國家賠償法第2條第2項、國家賠償事件賠償項目及賠償金額參考基準第2點規定，請求賠償100年7月28日至101年5月23日期間原告可領取未核發薪資

之損害、100年8月至114年7月警察薪資、年終獎金、考績獎金、滿25年退休之退休金、年滿55歲加發之退休金，及醫療費用、精神撫慰金、102年間提起行政訴訟之相關費用等損害（本院卷第190-193頁）。經查：

1.有關原告請求返還遭被告追繳溢領警察薪資326,296元部分：

⑴按公務人員退休法施行細則第32條第1項規定：「自願、屆齡或命令退休人員之退休案，均自銓敘部審定之退休生效日生效。其有預（溢）領生效後俸給者，服務機關應就支給機關或轉發機關函送核轉之一次退休金或第一次月退休金中，覈實收回。」又於現行行政法規中，尚無統一的不當得利法之明文，適用之際，除有特別規定者外，應類推適用民法之規定。因此，參照民法之規定，所謂公法上不當得利乃指在公法關係中，無法律上之原因（包含「雖有法律上之原因，而其後已不存在」之情形）而取得財產變動，致他方受有損害者而言。若受領財產變動之原因仍存在，縱使其與當初受領之原因不同，亦非屬不當得利之範疇（最高行政法院107年度判字第439號判決意旨參照）。

⑵原告主張原告於100年4月12日至同年7月28日間所領取之薪資326,296元，因屬依法可請公傷病假期間，仍具有警職身分，故可領取該部分薪資，被告命原告繳回顯係不當得利云云。然查，原告前經銓敘部以100年7月28日部退四字第1003416485號函審定（本院卷第291-293頁），自100年4月12日傷殘命令退休生效。雖原告主張被告101年3月13日彰警人字第1010017167號函稱原告罹患「頸關節退化併脊椎病變」之現象係因執行勤務時所導致之突發疾病，原告認為該情形為新證據而申請程序重開擬變更原告之退休原因為「因公傷病命令退休」，惟此案業經銓敘部102年1月2日部退四字第10236821461號函（本院卷第117頁）否准，並經保訓會102年4月2日公審決字第0072號復審決

定（本院卷第123頁）及臺北高等行政法院102年12月5日102年度訴字第873號判決（本院卷第127頁）駁回確定在案。顯見，上開退休處分迄今仍未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效，其效力繼續存在，而有構成要件效力，仍有規制作用，對各行政機關均有拘束力，且有義務將該處分當作一個既定的構成要件事實，予以承認、接受，並充作其自身管轄事務之決定的基礎，本件自應受此退休處分所拘束。而原告退休案經銓敘部審定退休確定，其生效日期為100年4月12日，惟原告已領取至同年8月31日之薪資，因此溢領100年4月12日至同年8月31日之薪資326,296元，被告為收回原告於退休生效日期後溢領之俸給，曾依公務人員退休法施行細則第32條第1項規定製發薪資收回明細表，並以電話通知原告收回薪資326,296元，經原告親自回原單位以現金繳清該等溢領薪資，為被告陳明及原告坦承在卷，並有上開製發薪資收回明細表在卷可稽（本院卷第289頁）。原告退休案既經銓敘部審定退休生效日期為100年4月12日，依法即應繳回溢領100年4月12日至同年8月31日之薪資326,296元。且原告自100年4月12日審定退休後，即不具有公務人員身分，亦無工作之事實，被告收回上開溢領之薪資，自屬有據，而非無法律上之原因，原告亦未因此受有損害，自無公法上不當得利之事由。是原告主張其於100年4月12日至同年7月28日間所領取之薪資326,296元，屬依法可請公傷病假期間，仍具有警職身分云云，顯對於上開退休處分之效力有所誤解，實非可採。

⑶從而，原告依據公法上不當得利之法律關係，請求被告應返還遭不當追繳溢領警察薪資326,296元，即為無理由，應予駁回。

2.原告請求撤銷訴願決定及原處分部分：

⑴按行政訴訟法第2條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定外，得依本法提起行政訴訟。」故依行政訴訟法提起

行政訴訟，原則上以公法上爭議為限。當事人主張因行政機關的違法行政行為受有損害，起訴請求國家賠償，其事件本質上固屬於公法上爭議，惟因國家賠償法第12條明定，國家賠償之訴適用民事訴訟法規定，將國家賠償訴訟的審判權劃歸由民事法院受理，此即行政訴訟法第2條所謂「法律別有規定」的情形，故行政法院就國家賠償之訴，原則上無受理訴訟的權限。然而，行政訴訟法第7條亦規定「提起行政訴訟，得於同一程序中，『合併請求』損害賠償或其他財產上給付。」即人民就國家賠償請求權不能單獨逕向行政法院提起，其目的在使當事人於提起行政訴訟時，得「附帶」提起不同審判系統的訴訟，連結行政訴訟與國家賠償訴訟審判權，以達訴訟經濟。是行政訴訟法第7條規定所謂「合併請求」損害賠償或其他財產上給付，在訴訟法上的意義，應包含當事人於提起行政訴訟時，就同一原因事實請求的國家賠償事件，得適用行政訴訟程序「附帶」提起損害賠償或其他財產給付訴訟，行政法院於此情形取得國家賠償訴訟的審判權。此與國家賠償法第11條第1項但書「但已依行政訴訟法規定，『附帶』請求損害賠償者，就同一原因事實，不得更行起訴」的規定，可相互配合適用。是當事人主張因行政機關的違法行政行為受有損害，循序向行政法院提起行政訴訟，並依行政訴訟法第7條規定於同一程序中，合併依國家賠償法規定請求損害賠償者，行政法院就國家賠償部分，自當事人依法「附帶」提起國家賠償時起始取得審判權（最高行政法院98年6月份第1次庭長法官聯席會議(二)決議意旨參照）。

⑵原告主張本件係附帶請求損害賠償，乃依行政訴訟法第4條第1項、第7條、第8條提起撤銷訴訟及給付訴訟，另原告於訴之聲明第1項請求撤銷訴願決定及原處分，經本院闡明後，原告表示該「原處分」係指被告111年3月2日彰警法字第1110012530號函檢送之111年賠議字第002號拒絕

賠償理由書，訴願決定則為彰化縣政府111年7月20日府行訴字第1110191370號訴願決定書（本院卷第190-191頁）。經查，依原告起訴主張意旨，原告所請求者（依公法上不當得利或國家賠償法律關係）皆為獨立之訴訟標的，且與被告請求撤銷拒絕賠償理由書間並無可合併請求之關係，顯非前揭行政訴訟法第7條所規定可附帶提起之損害賠償或其他財產給付，然基於訴訟處分權主義，原告既於本件訴訟聲明請求撤銷其主觀所認定行政處分及循序所提起之訴願決定，本院仍應就此「撤銷訴願決定及原處分」部分為審理及裁判。依被告之拒絕賠償理由書（本院卷第103-106頁）所載，該內容係被告對於原告因請求自100年4月12日至同年7月28日遭不當追繳溢領警察薪資326,296元，及追溯補發自100年7月28日至101年5月23日以請公傷病假期間仍具警職身分應領取警察薪資及精神慰撫金100萬元事件而申請國家賠償一事所為之拒絕賠償決定，並請原告依理由書附記所載得依法向臺灣彰化地方法院提起損害賠償之訴，及告知應留意國家賠償法第8條有關賠償請求權時效期間之規定，核係依國家賠償法規定之特殊程序所為之拒絕賠償之意思表示及拒絕賠償之理由說明，性質上並非行政處分（最高行政法院106年度判字第261號判決、107年度裁字第1498號裁定意旨參照）。依據前開規定及說明，尚難謂本件被告作成之拒絕賠償理由書屬行政處分性質，原告即不得對之提起訴願。原告復提起行政訴訟請求撤銷該拒絕賠償理由書及訴願決定，顯非合法，應予駁回。至於原告依公法上不當得利之法律關係請求返還遭不當追繳溢領警察薪資326,296元部分，因屬公法事件，本院有審判權，已另為審理及判決駁回，已如前述；另原告依國家賠償法第2條第2項等規定請求被告賠償相當於100年7月28日至101年5月23日期間原告可領取未核發薪資、100年8月至114年7月警察薪資、年終獎金、考績獎金、滿25年退休之退休金、年滿55歲加發之退休金，及醫

療費用、精神撫慰金、102年間提起行政訴訟之相關費用等損害部分，核屬國家賠償訴訟性質，依國家賠償法第12條規定，其審判權劃歸由民事法院受理，且本件亦無行政訴訟法第7條合併請求損害賠償或其他財產上給付規定之適用，本院並無審判權，另以裁定移送民事法院審理，均附此敘明。

㈣原告請求確認被告100年7月11日彰警人字第1000051632號、101年5月29日彰警人字第1010036723號函無效或違法部分：

1.按行政訴訟法第6條第1項、第2項規定：「（第1項）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。（第2項）確認行政處分無效之訴訟，須已向原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於30日內不為確答者，始得提起之。」因此，提起確認訴訟，除確認公法上法律關係成立或不成立者外，係以行政處分為對象。而所謂行政處分，依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。對於非行政處分，人民自不得提起確認處分違法或無效訴訟，否則其起訴應認欠缺特別實體判決要件，行政法院應依行政訴訟法第107條第1項第10款所規定不備其他要件而不能補正者，以裁定駁回其訴（最高行政法院109年度抗字第429號、109年度裁字第1585號裁定意旨參照）。

2.原告針對被告100年7月11日彰警人字第1000051632號、101年5月29日彰警人字第1010036723號函提起確認行政處分無效訴訟，並主張該等函文有行政程序法第111條第4款及第5款之無效事由。惟查，原告提起確認行政處分無效之訴訟，並未提出業已踐行行政訴訟法第6條第2項「須已向

原處分機關請求確認其無效未被允許，或經請求後於30日內不為確答者，始得提起之」之先行程序證明，難認已符合起訴之要件。縱認原告在起訴前之歷次陳情、訴願資料中已隱含請求確認該等函文應屬無效之事實，而得提起本件確認無效訴訟，惟依行為時公務人員退休法第20條規定：「（第1項）自願、屆齡退休人員應檢齊有關證明文件，報請服務機關於退休生效日前送達銓敘部核定，並以退休生效日前3個月送達為原則。（第2項）命令退休人員，應檢齊有關證明文件，由服務機關函轉銓敘部核定。」顯見，有關公務人員退休事件之核定機關為銓敘部，亦即經銓敘部核定後，公務人員之退休案始發生效力。原告於退休前原隸屬被告機關，其退休案係依上開規定於檢齊有關證明文件後經由被告函轉銓敘部辦理，上開被告100年7月11日彰警人字第1000051632號函乃是係被告檢陳相關證明文件後轉送銓敘部辦理原告傷殘命令退休之公文（見本院卷第417頁）；另被告101年5月29日彰警人字第1010036723號函文，則係被告參採監察院針對原告退休案之調查意見，檢送調查報告、勤務分配表、證明書、談話筆錄等相關文件函請銓敘部重為審查並變更為因公傷殘命令退休之函文（見本院卷第413-415頁），上開函文均僅是機關間辦理退休案之內部準備文件，並非形成退休案終局效力之文件，核其性質均僅係觀念通知，非屬行政處分。依上開之說明，原告對之提起確認行政處分無效訴訟，即不備程序標的為行政處分之實體判決要件，又因不能補正，其起訴自非合法。縱認原告在書狀內亦表明該等函文有違法情事而有提起確認行政處分違法訴訟之意，然該等函文既非行政處分，亦不符合提起確認行政處分違法訴訟之要件，起訴仍非合法，均應併以判決駁回之。

六、本件事證已臻明確，原告請求調查如前揭主張要旨欄所載之證據，經核尚無必要；另兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，均併此敘明。

七、據上論結，本件原告之訴為一部不合法，一部無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　112　　年　　3　　月　　23　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官　劉　錫　賢

法官　林　靜　雯

法官　楊　蕙　芬

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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	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。

訴審訴訟代理人	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　　112　　年　　3　　月　　23　　日

書記官　蔡　逸　媚