臺中高等行政法院裁定

高等行政訴訟庭第三庭
114年度訴字第341號

原　　告　陳淑美
被　　告　南投縣南投市公所

代　表　人　張嘉哲
訴訟代理人　簡詩展　律師

上列當事人間確認行政處分無效等事件，原告提起行政訴訟，關於原告訴之聲明第1項部分，本院裁定如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

理　由

一、按行政訴訟法第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，審判長應先定期間命補正：…。十、起訴不合程式或不備其他要件。」

二、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，經提起訴願而不服其決定，得向行政法院提起撤銷訴訟，行政訴訟法第4條第1項定有明文。而所謂行政處分，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而對外直接發生法律效果之單方行政行為而言。是以，人民若以非屬行政處分之行政機關函文作為程序標的，提起行政訴訟請求確認無效者，自屬不備起訴之合法程序要件，且無從命補正，行政法院應以裁定駁回之

三、原告訴起略以：

㈠原告於110年5月30日因交通事故，與訴外人劉曉蓉（下稱劉君）於被告調解委員會進行調解，並於同年8月23日成立調解，並製作110年8月23日調解書（110年刑調字第0358號，下稱系爭調解書）在案，該調解書內容明定：原告應給付調

解金新臺幣（下同）7,900元，劉君並同意就本案不再追究原告之刑事責任（過失傷害）。原告已於110年8月30日依系爭調解書約定，將調解金全額匯付予劉君，調解契約已合法成立並完成履行，依鄉鎮市調解條例第28條規定，該調解已具備法律效力，且生「撤回告訴」之擬制效力。然原告履行調解義務後，劉君竟單方反悔，並透過私人關係聯繫被告之秘書黃麗玉，要求撤銷已具法律效力之調解成立書。黃麗玉身為被告調解委員會秘書，係隸屬被告機關之公務員，對於調解法定程序與法律效果應具備高度專業知識，其明知調解契約非經雙方合意不得解除，竟受他人請託，意圖以公權力介入私權法律關係。再依鄉鎮市調解條例第26條規定，調解成立者，調解委員會應於10日內送請管轄法院核定，然黃麗玉明知本件調解已成立且履行完畢，卻違背法定行政程序，未將系爭調解書送交法院核定，反於110年10月9日，在無任何法定事由及未經原告同意之情況下，片面違法開立110年10月14日之調解不成立證明書（110年刑調字第0358號，下稱系爭調解不成立證明書），單方面交付予劉君，顯係以行政手段非法變更已成立之法律狀態，並將調解成立之事實扭曲為不成立，系爭調解不成立證明書之作成完全缺乏法律與事實基礎。又觀諸黃麗玉於臺灣南投地方法院（下稱南投地院）111年度投簡字第524號民事案件審理中之證言證實，更可見其係以高壓、單方之行政暴力，剝奪原告基於調解成立書所得主張之權益，且該案民事確定判決理由亦已明確認定：調解書既未經兩造合意解除，兩造自仍受拘束，已足以推翻被告機關核發之系爭調解不成立證明書之法律正當性。黃麗玉於職務上製作虛偽不實之公文書並交付行使，導致偵審機關產生心證誤判，嚴重之職務違背行為已完全符合國家賠償法第2條第2項前段之構成要件。後續被告出具之拒絕賠償理由書更屬第二次行政違法，該拒絕賠償理由書形式上雖以機關名義作成，然事實認定全然採信黃麗玉之片面陳述，並未基於客觀調查，且該理由書所援引之事實說詞，不僅與

法院判決相牴觸，亦與黃麗玉於法院審理中之具結證詞相互矛盾。被告於拒絕賠償理由書中反以「合意解除」作為合法性依據，顯係事後拼湊理由，以合理化其既存違法行為，執意忽視司法裁判之拘束力。另行政機關處理國家賠償請求時，依法負有客觀調查義務，不得僅因涉案人員係其所屬公務員，即以其個人辯解取代法秩序所確認之事實。被告此種「以機關名義包裝個人卸責說詞」之作為，本質上已構成違法之行政行為，賠償審查程序並非合法，對原告之權益造成持續嚴重侵害。

㈡按國家賠償責任之成立，除具備公務員違法行使公權力、損害及因果關係外，尚須以「違法行政行為之存在」為前提。本件所生之一切損害係直接源於被告所屬公務員違法核發之系爭調解不成立證明書。而系爭調解不成立證明書性質上屬行政機關就具體事件對外表示法律評價之公權力行使，並實際被刑事、民事法院所採信，產生實質法律效果，若不先就系爭調解不成立證明書之違法性加以撤銷或確認其無效，則國家賠償責任之審查將流於僅就結果論斷。而被告秘書黃麗玉，在未經雙方合意解除，亦無法律依據之情況下，片面廢止原先成立之系爭調解書，以違法方式虛構事由開立非法無效之系爭調解不成立證明書，其惡意於職務上所掌之公文書登載虛偽事項，並將系爭調解不成立證明書交付他人行使，已涉犯刑法第213條、第216條之罪，已符合國家賠償法第2條第2項規定之違法行使公權力要件。而被告違法核發之不實系爭調解不成立證明書，更導致法院產生兩造未達成和解、原告拒不賠償之錯誤心證，阻斷了原告本應依刑事訴訟法第303條受不受理判決之權利，原告因此於南投地院111年度投交簡字第102號刑事案件中遭受有期徒刑2個月之判決，並被迫支付易科罰金62,000元，此係被告違法行為所致之直接財產損害，依國家賠償法第5條適用民法規定，自應由被告負擔全額損害賠償責任，以填補原告之財產損失，回復法秩序之公平。原告已於114年3月28日，依國家賠償法第10條

第1項規定，向被告提出書面國家賠償請求書，惟被告亦以拒絕賠償理由書明確拒絕賠償，原告不服該拒絕決定，爰依國家賠償法第11條規定提起賠償之訴，並依行政訴訟法第7條併同提起。

㈢被告主張系爭調解不成立證明書為觀念通知，然系爭調解不成立證明書係依鄉鎮市調解條例核發，具備啟動告訴權之法定法律效果，若無此系爭調解不成立證明書，劉君即無法啟動刑事程序，該調解不成立書實質上已對原告產生直接且不利之法律效果，依司法院釋字第423號解釋，行政行為縱形式上為觀念通知，若實質上產生法律效果，即應視為行政處分，何況此份證明書具備實質法律效力，且已作為關鍵事證應用於刑事及民事等相關法律程序中，實質改變了原告的法律地位，其性質屬行政處分不容置疑。被告引用相關函釋主張調解於核定前可撤回，卻惡意隱瞞原告早在110年8月30日即已實質履行契約之事實。按私法自治原則，劉君既已受領對價，契約義務即告履行完畢，債之關係豈容劉君事後單方毀約？被告明知調解已履行，卻仍配合劉君核發與事實不符之系爭調解不成立證明書，顯係配合相對人遂行程序詐術，構成行政法上之重大瑕疵。劉君之退款係遂行訴訟詐欺之手段，被告答辯狀所指合意解除之事證顯非事實，純屬被告為規避責任而建構之虛假情節，原告已依法匯款履行完畢，完全無解除契約之必要與可能，劉君單方面退款，本質上是為了抹滅原告已賠償之事實，藉此向刑事法院謊稱：原告拒不賠償，進而導致原告遭判處2個月有期徒刑，原告知道調解契約解除後之法律責任，豈有可能會同意解除。原告身為法律當事人，深知調解契約若遭解除將面臨嚴重之刑事責任，依一般經驗法則與理性人判斷，絕無可能在履行後同意解除。被告無視劉君先受領、後退款之惡意訴訟策略，竟於答辯狀中指稱雙方合意解除，違背事實證據，顯係規避行政疏失，後續原告被動接受退款，亦係受被告人員誤導。又劉君於臺灣臺中地方法院113年度司促字第26675號支付命令案

中，竟仍持系爭調解書作為請求依據，此舉即可證明劉君實認定系爭調解書並未解除。而於支付命令異議後之實體審理中，南投地院114年度投小字第149號、114年度小上字第15號民事確定判決均已明確認定原調解契約合法存在且未解除，被告均視若無睹，其歪曲事證、辯解其違法行為之作為，已嚴重違反誠信原則。

㈣被告答辯狀對承辦人黃麗玉因行政違法已實質賠償原告10萬元之核心事實隻字未提，其賠償即代表行政端承認處分違法。被告一方面任由黃麗玉賠錢止損，一方面於訴訟中堅稱核發無誤，顯屬前後矛盾並違反訴訟誠信。被告以判決已確定為由拒絕補行程序，然判決之誤判正是因被告核發系爭調解不成立證明書所致，被告以錯誤之結果反證錯誤之原因不可修正，係規避行政責任。原告於115年1月20日向被告調解委員會遞交核發調解成立證明書聲請狀，然被告卻以115年1月29日投市民字第1150002171號函（下稱115年1月29日函）回覆：歉難同意，該函不僅在法律適用上顯有誤導，更揭露被告內部行政程序之重大失序與違法亂象。被告承辦人黃麗玉身為系爭調解不成立證明書之核發人，卻又擔任後續申請案及救濟案之審查者，違反行政程序法第32條、第33條、訴願法第55條規定。原告係向具有法定獨立職權之被告調解委員會提出申請，然115年1月29日函之發文機關竟為被告，並由黃麗玉以公所課員身分核發，此種跨機關之權限混淆與主體倒置，違反行政程序法第11條管轄法定原則。被告115年1月29日函亦實質剝奪了原告依鄉鎮市調解條例取得與事實相符證明之權利，並以此非法行政手段維繫「互斥證明」之違法狀態，使原告在法律地位上陷於極度不利之境地。被告一方面明知其違法核發之系爭調解不成立證明書已實質涉及公權力干預司法，並遭劉君利用作為刑事程序詐欺之工具，致原告蒙受冤獄，一方面卻於答辯狀中狡稱該文件無法律效果，以規避司法審查，進行訴訟欺瞞。被告115年1月29日函

實係利用身分與權限錯置之手段，架空法治程序並規避行政責任，係對憲法保障人民訴訟權之公然蔑視。

㈤聲明：

1.南投縣南投市調解委員會110年10月14日110年刑調字第0358號調解不成立證明書應予撤銷。

2.命被告應就原告與相對人劉君於110年8月23日合法成立之調解成立書（案號：110年刑調字第442號），依法重行履行送請法院核定之行政義務。

3.請求被告應給付原告62,000元整（過失傷害判刑易科罰金金額），及自本起訴狀送達被告之翌日起至清償日止，按年利率百分之五計算之利息。

4.訴訟費用由被告負擔。

四、本院判斷：

㈠按鄉鎮市調解條例第30條規定：「調解不成立者，當事人得聲請調解委員會給與調解不成立之證明書。前項證明書，應於聲請後7日內發給之。法院移付調解之事件，經調解不成立者，調解委員會應即陳報移付之法院，並檢還該事件之全部卷證。」可知，調解不成立證明書之給與，僅係作為調解雙方當事人調解未能成立之書面證明。於調解不成立之情況下，調解委員會依法應陳報移付之法院，並檢還該事件之全部卷證，調解不成立證明書並非調解不成立之法定應給與事項，僅係當事人得聲請之。且調解不成立證明書，亦非機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施，對外亦不直接發生法律效果，性質上非屬行政處分甚明。

㈡經查，原告與訴外人劉君前發生車禍，雙方雖曾於南投縣南投市調解委員會調解成立並簽立系爭調解書，約定由原告給付劉君7,900元，原告於110年8月30日依調解內容匯款7,900元予劉君，然因事後原告之配偶在劉君住處發生糾紛，訴外人劉君遂將已收取之調解金額退還予原告，被告乃依劉君之聲請給與系爭調解不成立證明書。嗣該車禍所衍生之民事損害賠償事件（下稱系爭損害賠償事件），經南投地院以111

年度投簡字第524號判決確定等節，此有南投地院111年度訴字第58號刑事判決、系爭調解書、系爭調解不成立證明書及南投地院111年度投簡字第524號判決書在卷可參（見本院卷第155至161、123、139、323至327頁）。

㈢本件關於原告訴之聲明第1項，係請求撤銷系爭調解不成立證明書（見本院卷第346至347頁），然如前所述，系爭調解不成立證明書並非行政處分，是原告此部分請求，與行政訴訟法第4條第1項規定要件不合。則原告將系爭調解不成立證明書作為行政處分，而以之為程序標的訴請撤銷，自為法所不許。

五、綜上所述，原告提起本件行政訴訟，請求撤銷系爭調解不成立證明書，即不備合法程序要件，且無從命補正，應予駁回。

六、原告之訴關於訴之聲明第2、3項部分，為顯無理由，本院另行判決，不在本件裁定範圍。

七、結論：本件原告之訴關於訴之聲明第1項部分為不合法，爰裁定如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　17　　日

審判長法官　蔡紹良

法官　林學晴

法官　陳怡君

以上正本證明與原本無異。

如不服本裁定，應於裁定送達後10日內以書狀敘明理由，經本院向最高行政法院提起抗告（須依對造人數附具繕本）。

抗告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
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1.當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
㈡非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、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。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4. 當事人為公法人、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。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起抗告或委任時釋明之，並提出㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　17　　日

書記官　許騰云