裁判字號：臺灣高等法院 88 年度上國字第 8 號 民事判決

裁判日期：民國 88 年 09 月 14 日

案由摘要：國家賠償

台灣高等法院民事判決

八十八年度上國字第八號

上 訴 人 陽明陶藝企業有限公司

法定代理人 陳阿治

訴訟代理人 李健國

劉哲志

被 上 訴 人 經濟部智慧財產局

法定代理人 陳明邦

訴訟代理人 謝天仁律師

複 代 理 人 翁美花律師

右當事人間請求國家賠償事件，上訴人對於中華民國八十八年四月七日臺灣臺北地方法院八十八年度國字第九號第一審判決提起上訴，本院判決如左：

主 文

上訴駁回。

第二審訴訟費用由上訴人負擔。

事 實

甲、上訴人方面：

一、聲明：

(一) 原判決撤銷。

(二) 被上訴人應就國家賠償法第二條第二項前段與後段情形，給付上訴人新台幣（下同）伍佰萬元整，及自民國（下同）八十七年九月八日請求時起，至給付時止，依年息百分之五計算之利息。

(三) 訴訟費用由被上訴人負擔。

(四) 上訴人願提供擔保，請准宣告假執行。

二、陳述：除與原審判決書記載相同者，茲引用之外，補稱：

(一) 本件內容至為複雜，然原審卻未待上訴人充分陳明即一庭辯論終結，以致未能發現本案與一般「行政處分經由行政爭訟程序被確定合法」後，復以行政處分違法為由，在普通法院提起國家賠償訴訟之事件，截然不同。

(二) 上訴人之專利權，雖遭智慧財產局前身中央標準局作成「本案舉發成立，應撤銷其專利權」之審定處分，且該處分亦經行政法院終局判決確認為並不違法；

但原處分機關中標局卻以局函巨細靡遺的把該局不法人員辦理系爭專利舉發案過程所涉及的種種嚴重違失，公開向行政法院、行政院、經濟部及上訴人表述。

(三) 核其函公開自認之違失，內容既與原處分卷證文件，事實經過及當時專利法令及實務，均無不合，法律上自可視為事實之真正。而行政訴訟係以撤銷違法處分，確保國家行政權之合法行使為目的，與國家賠償旨在填補人民事實上所受之損害，二者間之訴訟標的並非同一，故普通法院自可於行政法院判決確定後，本乎憲法賦予之審判獨立權限，對於原處分之行為有無構成國家賠償要件，自行加以審理認定；更何況本件原處分違法之顯然，業經原處分機關以書面公開承認甚詳，故司法裁判的目的，既在發現真實、實現正義。鈞院務必詳就原處分機關自己以書面公開承認之真相，審查其有無承擔本件損害賠償之責任。

(四) 本件上訴人之損害，係因訴外人台華陶瓷公司於板橋地檢署偵辦其侵害上訴人專利權程序中，向中央標準局申請舉發上訴人專利權，上訴人之專利權因而遭中標局作成「本案舉發成立，應撤銷其專利權。」之審定處分造成。謹摘要臚陳於後：

1. 實體承辦人程芳斌依據三位審查委員審查意見，採多數決，照王、呂二位審查委員之審查意見，製妥舉發「不成立」審定書稿，經王前處長決行，完成法定核判程序。
2. 中標局依行之多年之慣例，於審定書正本發文前，先以明信片之書面將審定結果通知上訴人，該片函載明：『第 00000000N o 1 號專利舉發案，業經本局審定為「不成立」，審定書正本將於繕妥後，另函寄發，請查照。』並蓋有「專利處審定結果先行通知專用章」之印信。
3. ……（上訴人收到明信片第九天）前處長王俊元又藉林玖玲第二次簽陳，旋於當日：『越權將原承審委員呂安陸退聘，廢棄其有效審查意見。改發立場偏頗，且不具本項發明專長之林玖玲頂替。違反專利案面詢作業要點之規定，於本舉發案審定後，未經原承審委員認可，濫權核准舉發人未明理由之面詢申請。』，使已審定之本舉發案重回原舉發審查狀態，此均為中標局以書面所公開承認者。
4. 孰料實體承辦人游永誼，竟不分青紅皂白，抄擬該「理由不備」之會審表，製成「本案舉發成立，應撤銷其專利權。」之審定書。

(一) 綜上所陳事實，一般人亦能輕易推知，上訴人之專利權係遭中標局內部職員濫權、枉法所撤銷。但如此顯然而又重大之違法處分，何以一再訴願決定機關及行政法院審理時，均未能發現而及時加以糾正？誠如八十六年經濟部政務次長

張昌邦先生所主持之「陽明陶瓷案專案小組」第五次專案會議，當上訴人指摘經濟部訴願會未能善盡保障人民權益之責任時，與會之訴願會主任委員陳寶鑑先生當場所稱：『係因中標局檢卷答辯時，未將原處分檔卷附齊，以致本會未能及時發現該局違法之事實存在。』（中標局專利處正、副處長亦在場），足證上訴人謀求行政救濟程序，中標局抽去足資彰顯其累累違法之關鍵性檔卷，並於答辯時，集體矯言飾非，欺瞞上級救濟機關，為導致上訴人行政爭訟迭遭敗訴之肇因。案經監察院嚴予糾正，經濟部特案成立專案小組徹查，中標局終於以局函公開其撤銷上訴人專利權所涉及之種種嚴重違失。

- (二) 鈞院審理本件亦屬事實審範圍，應准上訴人提出新的攻擊及防禦方法，本於發現真實、實現正義之裁判目的，鈞院自有詳就中標局公開承認之違失，與其有無承擔本件損害賠償責任之因果關聯，加以審究之必要。
- (三) 按『凡公務員違法侵害人民之自由權利者，被害人民就其所受損害，得依「法律」向國家請求賠償。』憲法第二十四條早有明文規定。上開法律既未擬制，以「行政處分違法，致其權益受損」之人民請求國家賠償時，必須以該行政處分獲得無效確認或撤銷為先決要件，法院自不宜拘泥於某一未經法律擬制，且非無爭議之學說為判決基礎，應就個案事實內容加以判斷，以期發現真實。此再由諸多行政法學者之著作，對此問題，均以「肯定說」及「否定說」併予論之情形益明。是原審引據「否定說」之見解：「……但損害應否賠償既以處分是否違法為前提，而此一先決問題既有行政法院確定判決在先，基於法院一體之原則，普通法院即應尊重此判決之結果，……故行政法院對於行政處分之違法性既有認定，普通法院即應受此認定見解之拘束，不得再行審查。」就本案而言，論理上至少即顯有下列「不能忍受」之重大瑕疵：
1. 上開「否定說」之見解固有法理上之論據，但「肯定說」之相反見解：「……基於法院一體之原則，普通法院固應尊重行政法院之確定判決，並受其確定判決之拘束，但所謂受其確定判決拘束者，以訴訟標的同一者為限。行政訴訟之目的係要撤銷原處分，而國家賠償之訴則以賠償損害為目的，兩者之訴訟標的並非同一，故普通法院仍可對原處分違法與否，即行為是否不法，有無構成國家賠償責任，自行加以審理認定。」亦極為符合發現真實之要求；可見原審據為判決基礎之見解仍有極大爭議空間。
 2. 學者就此部分仍有爭議，亦無拘束法院應如何判決之效力。更何況該否定說之見解，亦僅以原處分之「合法性」業經行政法院確認為單一前提，並未考慮原處分機關於判決確定後，再以機關之公函巨細靡遺的公開其處分過程之種種嚴重違失（甚至明確指及行政法院確定判決違誤之處），對於構成國家

賠償要件所產生之劇烈變化？故以本案而言，此種足資影響判決基礎之事實，原審未予查明即一庭辯論終結，判決之正義自是難以維持。

3. 原審另引據學者之見解，謂：「……但民事訴訟之審理，以當事人有爭執之事項為限，對於當事人間並無爭執之事項，法院無須另為不同之判斷。」並稱：「國家賠償之訴，雖歸由普通法院管轄，並不因此使普通法院即可侵越行政法院之審判權，對於已被認定合法之行政處分再做不同之判斷，而影響司法之威信。」云云，揆諸本案事實，亦有諸多矛盾之處。
4. 依被告機關前身「中標局」致行政法院、行政院、經濟部及上訴人之局函內容觀之，本案當事人間顯無爭執之事項應為：「中標局公開自認之違失」殊無疑問。
5. 身為政府機關之中標局毫無保留的公開其撤銷上訴人專利權所涉及之種種違失，上訴人對其自認之違失亦完全認同，揆諸原審見解，即不應對此當事人間顯無爭執之事項，另為不同之判斷，僅須審查其自認之違失是否真實，及賠償之方法與範圍。詎料，原審卻反正常思維而行，全然不顧中標局公開承認之事實，與構成賠償要件之重大關聯，認為系爭「舉發成立，應撤銷其專利權」之處分，既經行政法院維持，即足認該處分並無任何違法之處，揆諸前揭中標局公開承認之諸多嚴重違失，怎令上訴人甘於心服？
6. 至於原審認為：「國家賠償之訴，雖歸由普通法院管轄，但不因此使普通法院即可侵越行政法院之審判權，對於已被認定合法之行政處分再作不同之判斷，而影響司法之威信。」尤使上訴人難以心服。
7. 行政訴訟與國家賠償之「訴訟標的」並非同一，是普通法院本乎憲法賦予之獨立審判權限，就不同之訴訟標的審查，其認定縱於行政法院有別，亦僅限於損害應否賠償部分，既非判令原處分必須撤銷，怎能認係侵越行政法院之審判權？更何況國家賠償制度性質上係屬第二層之救濟方法？
8. 發現真實，實現正義乃司法裁判之最高原則，苟真實確已發現，卻執以「影響司法威信」壓抑，無異假維護司法威信之名，行拒絕發現真實、阻礙正義實現之實。如此，豈非更是有損司法威信？

(八) 本件有無構成求償要件，不妨再以最高法院五十二年台上字第六九四號判例論明：

依此判例見解，可歸納為下列三點：

1. 行政處分有無瑕疵而影響其效力，法院應為審究。
2. 行政處分如確係有效存在，雖內容有不當或違法，在上級官署未依訴願程序撤銷前，司法機關固不能否認其效力。

3. 但該處分為絕對權限外之行為，應認為無效時，則因該無效行為「已是一種生成損害」之事實行為，須負侵權行為之民事賠償責任。故法院不僅「得」而且「應」為審查，以為判斷其應否負賠償責任之依據。

(九) 謹就中標局撤銷上訴人專利權之審定處分「應認為無效」情形，與上述最高法院五十二年台上字第六九四號判例趣旨之關聯性論結。摘要而言：

1. 未經訴願程序，即以行政裁量權擱置原舉發「不成立」審定之處分效力，進而在該處分之效力存續時，於同一舉發事件另為舉發「成立」之相反處分，乃中標局「絕對權限外」之行為。

2. 況且，上開「絕對權限外」之行為，乃中標局不法人員濫用權力，藉由前揭中標局函所公開承認之諸多嚴重違法手段所成；而其另為舉發「成立」審定，「不備理由」情形又至為明顯，手段無一為法所許？

3. 行政處分一但有效成立，即同時對官署及被處分人生有形式上及實質上之拘束力與存續效力。

4. 是舉發「不成立」之審定，既因中標局對外發佈而發生處分之效力（原審卷附之行政法院八十三年判字第九八五號判決及民法第九四條參照），而該處分之「合法性」亦如中標局所述（民法第八十七條、八十八條），則以該局不法人員濫用權力重審本舉發案，自始即在原審定之處分效力未經合法撤回（民法第九十五條第一項）或廢止前之存續期間進行又另作出相反審定時，該處分之效力仍然存在之事實觀之，即足認本舉發案確實存在一案二判、「不成立」與「成立」二個互異審定併存之怪現象。

5. 未經訴願程序即變更原處分之效力，原本即非中標局「絕對權限內」之行為，而其為遂行翻案所使用之手段，又無一為法所許，其違法所為之舉發「成立」審定，自不能「合法」取代原舉發「不成立」審定之處分效力，應認為無效。按前揭最高法院所著五十二年台上字第六九四號判例要旨，鈞院自有就該無效處分，對上訴人「事實上所生成之損害」，加以審查之權限與必要。

6. 誠信、公平原則既已經實務及學說一致肯定為公法上之重要原則，行政機關於執行職務時，自應嚴守此一原則，不得任意違背法規之規定或變更其處理行政事務之一般慣例（習慣）。惟以本案觀之：

(十) 專利舉發案完成最重要的實質審查，並經核判程序後，先於審定書發文前，以明信片告知當事人審定結果，乃中標局行之多年，並為專利界確知之慣例。

(十一) 從而可見，中標局違背具有法律效力之行政慣例，自屬背信無疑。而其為遂行重審已審定生效之舉發案，訖自背信扣住審定書正本不發，及至藉違法核

准之面詢，越權退聘原承審委員，廢棄其有效審查意見，改發立場偏頗且不符專長之面詢小組承辦人頂替……運用之手段又無一處為法所許。此再觀之中標局函公開自認之事實：「其程序有所瑕疵，其結果自難免偏頗而失公信力及法律效力。」甚為明瞭。

(十二) 請求權時效在行政訴訟程序中已中斷，時效應自行政法院判決確定時起算，故請求權尚未消滅。

乙、被上訴人方面：

一、聲明：

- (一) 上訴人之上訴駁回。
- (二) 訴訟費用由上訴人負擔。
- (三) 被上訴人願供擔保，請准宣告免假執行。

二、陳述：除與原審判決書記載相同者，茲引用之外，補稱：

- (一) 有關台灣台北地方法院檢察署以圖利罪將專利處長王俊元、審查委員林玖玲，及審定專利權實體游永誼三人提起公訴，業經台北地方法院八十六年訴字第四六九號判決三人均無罪，上訴人以此三人違法，主張被上訴人應依國家賠償法負賠償責任，顯有不合。
- (二) 姑不論上訴人所指前中央標準局曾以片函通知舉發不成立，本件縱中央標準局作成「舉發成立，應撤銷其專利權」之處分書，倘其實質確有違法或不當，上訴人已依法再訴願及行政訴訟，均遭駁回而確定，上訴人並再依法提出十二次再審訴訟（救濟程序並曾對舉發理由進行勘驗，仍認定撤銷其專利權為適當），亦均遭駁回。按果如上訴人所陳係被上訴人機關公務員故意或過失作成違法之處分，程序上上訴人已依法定程序尋求救濟，被上訴人之行政處分應遭上級機關或行政法院撤銷，惟事實上，上訴人之救濟程序均遭駁回，因此，足見被上訴人原處分實體上並無違法或不當之處，上訴人主張被上訴人機關故意或過失不法侵害其權利，更屬無據。矧有關行政處分是否有違法或不當，已經行政法院確定判決認定行政處分合法在案，該判決依法即有既判力，民事法院亦應受其拘束，而不得為相反之認定，俾免發生裁判衝突。基此，依行政法院確定判決，該處分並無違法之處，殆可確定，上訴人上訴顯無理由。
- (三) 綜上，不論係針對公務員涉嫌違法或瀆職之刑事判決，或係針對行政「處分」之行政法院判決，均無公務員違法之事實與證據，上訴人之上訴於法不合。
- (四) 上訴人之專利權於八十一年六月十九日遭被上訴人作成「舉發成立，應撤銷其專利權」之審定處分，至上訴人請求被上訴人賠償之八十七年九月七日，已逾國家賠償法第八條所規定之五年及二年時效，請求權已消滅。

理 由

- 一、本件上訴人已依國家賠償法之規定以書面向被上訴人機關請求賠償而遭拒絕，有其附具被上訴人機關函復之拒絕賠償理由書一份在卷可稽。又經濟部中央標準局於八十八年一月二十六日改制為經濟部智慧財產局，承受中央標準局之專利業務，依國家賠償法第二條第三項規定，以被上訴人為賠償義務機關，合先敘明。
- 二、上訴人起訴主張：其受讓訴外人劉哲志發明之「陶瓷器浮彩製法」，並於七十六年十月十五日向被上訴人之前身經濟部中央標準局申請發明專利，嗣核准公告，公告期滿無人異議而獲頒專利證書。訴外人台華陶瓷有限公司（下稱台華公司）竊用並經上訴人會同警察查扣仿製品，並移送偵辦。台華公司為阻止司法程序，遂於八十年四月三日羅織不實理由，向中央標準局提起專利舉發案，經審查認定舉發案不成立，於八十年十月十五日製妥舉發不成立審定書稿，並於審定書正本發文前，先以明信片將審定結果通知上訴人。詎當時專利處長王俊元藉林玖玲之簽陳，濫權使已審定之舉發案重回原舉發審查狀態，進而於八十一年六月十六日，以不備理由，且非依舉發理由審查方式，由承辦人抄擬會審表，作成「本案舉發成立，應撤銷其專利權」之違法處分。原處分機關中央標準局曾以八十五年九月九日函將該局不法人員辦理上開舉發案過程所涉及之種種嚴重違失，公開向行政院、行政院、經濟部及上訴人表述，是專利處長王俊元、審查委員林玖玲、審定實體承辦人游永誼等人故意或過失不法侵害上訴人之專利權，致上訴人至少受有五百萬元之損害，爰依國家賠償法第二條第二項及第九條第一項規定，中央標準局應負損害賠償責任，而被上訴人既承受中央標準局之業務，請求被上訴人賠償五百萬元。
- 三、被上訴人辯稱：上訴人曾對於中央標準局作成「舉發成立，應撤銷其專利權」之處分書，以其有違法或不當之處為由依法提起再訴願及行政訴訟，均遭駁回確定，上訴人並提起十二次再審訴訟，亦均遭駁回，足見被上訴人原處分並無違法或不當之處。且上訴人之專利權於八十一年六月十九日遭被上訴人機關作成「舉發成立，應撤銷其專利權」之處分，至上訴人請求被上訴人賠償之日為八十七年九月七日，已逾五年，且自上訴人知悉違法處分時，已逾二年，均已逾時效等語。
- 四、上訴人主張之事實，固據其提出國家賠償協議請求書、經濟部智慧財產局函、專利書、舉發不成立審定書、明信片、舉發成立審定書、監察院糾正案、經濟部成立專案小組會議紀錄、中央標準局函、起訴書（原審卷，十一至四五頁）、裁定書、林玖玲履歷表、林玖玲簽陳、工業技術研究院函、答辯書、經濟部中央標準局函、監察院審核意見、簽呈、會審意見表（本院卷，五一至七二頁、一七一至一七六頁、一八三頁）等件為證，惟被上訴人否認系爭行政處分有何違法或不當

之處。經查：

- (一) 有關台灣台北地方法院檢察署以圖利罪將專利處長王俊元、審查委員林玖玲，及審定專利權實體游永誼三人提起公訴，業經台北地方法院八十六年訴字第四六九號判決三人均無罪；且上訴人以中央標準局曾以片函通知舉發不成立，作成「舉發成立，應撤銷其專利權」之處分書，實質確有違法或不當為由，提起再訴願及行政訴訟，均遭駁回而確定，上訴人再依法提出十二次再審訴訟，亦均遭駁回等事實，為兩造所不爭，且有刑事判決書、行政法院判決書等為證（原審卷，三四至八五頁、五七至七〇頁），自堪信為真實。
- (二) 按最高法院五十二年台上字第六九四號判例明載：「原告以私權侵害為理由，對於行政官署提起除去侵害或損害賠償之訴者，既為私法上之法律關係，縱被告以基於行政處分，不負民事上之責任為抗辯，亦不得謂其事件非民事事件，此際法院應就被告主張之行政處分是否存在，有無效力而為審究，如其處分確係有效存在，雖內容有不當或違法，而在上級官署未依訴願程序撤銷以前，司法機關固亦不能否認其效力，反之，若該處分為權限外之行為，應認為無效時，則其因此所生之損害自不能不負賠償責任。」依此判例意旨，本件系爭行政處分，究係有效存在，或係為權限外之行為而應認為無效，為本院首應審究之重點。
- (三) 上訴人雖主張：中央標準局未經訴願程序即以行政裁量權擱置原舉發「不成立」審定之處分效力，進而在該處分之效力存續時，於同一舉發事件另為舉發「成立」之相反處分，此舉發成立並撤銷上訴人專利權之處分乃中央標準局「絕對權限外」之行為，應認為無效等語。惟查中央標準局係經濟部依專利法第三條規定所設立之專利專責機關，而依專利法第二章第三節、第四節之規定，關於舉發是否成立，專利權是否應予撤銷之審查、認定並作成處分，本屬中央標準局之權限範圍，亦即，中央標準局依法為專利權舉發案件之受理機關，其有權對於舉發案為成立或不成立之處分，並有權對於專利權作成撤銷或不撤銷之行政處分。至於中央標準局在發出明信片告知當事人舉發案不成立後，在審定書未送達前，再作出舉發案成立並撤銷專利權之處分，並對當事人送達撤銷專利權處分之審定書，該審定書之作成縱使違法或不當之處，因係有權製作機關依法作成之處分，並非中央標準局權限外之行為，已具備發生行政處分之形式要件，並已發生行政處分之效力，如未經行政機關或行政法院依法撤銷，應認該行政處分有效存在。故上訴人辯稱系爭行政處分係權限外之行為，應認為無效云云，並不可採。
- (四) 系爭行政處分既係有效存在，則依上開判例意旨，其內容縱有不當或違法之處

，在上級官署未依訴願程序撤銷以前，司法機關亦不能否認其效力。本件上訴人既曾以中央標準局曾以片函通知舉發不成立，中央標準局作成「舉發成立，應撤銷其專利權」之處分書，實質確有違法或不當為由，提起再訴願及行政訴訟，均遭駁回而確定，上訴人再依法提出十二次再審訴訟，亦均遭駁回，依上開判例意旨，司法機關即不能否認其效力。

(五) 本件國家賠償訴訟，關於損害應否賠償，係以處分是否違法為前提，即行政處分是否違法，為國家賠償之訴先決問題。此一先決問題既有行政法院確定判決在先，基於「法院一體」之原則，普通法院即應尊重此確定判決之結果，且現行裁判管轄，採二元主義，有關行政不法之判斷，原則上專屬行政法院審理，普通法院不能越俎代庖，侵害行政法院之審判權，故行政法院對於行政處分之違法性既有認定，普通法院即應受此認定見解之拘束，不得再行審查。因此，系爭行政處分既經行政法院認為原行政機關處分並無違法或不當之處者，上訴人以系爭行政處分違法或不當為由提起本件國家賠償之訴，並非正當，應予駁回。

五、從而，上訴人依據國家賠償法第二條第一項規定，請求被上訴人給付五百萬元及自八十七年九月八日起至清償日止按週年利率百分之五計算之利息，即屬不能准許，應予駁回；而上訴人之請求既已駁回，其假執行之聲請亦失所附麗，應併予駁回。原審為上訴人敗訴之判決，及駁回其假執行之聲請，並無不合。上訴意旨指摘原判決不當，求予廢棄改判，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由，依民事訴訟法第四百四十九條第一項、第七十八條，判決如主文。

中 華 民 國 八 十 八 年 九 月 十 四 日

資料來源：臺灣高等法院民事裁判書彙編（88年版）第三冊 2513-2531 頁