

裁判字號：最高行政法院 102 年度判字第 600 號 行政判決

裁判日期：民國 102 年 09 月 26 日

案由摘要：返還公法上不當得利事件

最高行政法院判決

102 年度判字第 600 號

102 年 9 月 26 日

上訴人 國防部

代表人 嚴明

訴訟代理人 張靈秀

被上訴人 如附表所示

楊利華等 113 人

上列當事人間返還公法上不當得利事件，上訴人對於中華民國 102 年 4 月 1 日臺北高等行政法院 101 年度訴字第 442 號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決除關於被上訴人楊利華、何愛玲、何經政、何新政及何修政暨該訴訟費用部分外均廢棄，發回臺北高等行政法院。其餘上訴駁回。

駁回部分上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、臺北市「達德一村」（下稱「達德一村」）因臺北市政府教育局為興辦龍門國中，而撥用當時上訴人暨所屬管有大安區學府段○小段○86、○87、○06 等地號土地 3 筆，需拆除上訴人列管之達德一村眷戶 20 戶及和平東路散戶 43 戶，合計 63 戶。上訴人前於民國 86 年 1 月間依「國軍老舊眷村改建條例」令頒「國軍老舊眷村改建各項輔（補）助款結報作業要點」，敘明公共設施（含學校用地）列為不可計價土地，原眷戶購宅以房價 80% 為輔助上限。嗣 87 年間因考量公共設施若經有償撥用，其與一般土地處分得款無異，從而於 87 年 4 月令頒「國軍老舊眷村改建土地處分得款處理作業要點」，將有償撥用之公共設施用地亦列為可計價土地，有償撥用得款可輔助原眷戶購宅，惟以不超過房價為原則。前述龍門國中預定地，經臺北市政府核撥達德一村及和平東路散戶土地有償撥用款計新臺幣（下同）16 億餘元，從而上訴人將此

有償撥用款亦將之計入土地得款，以房價 100% 為輔助上限給付予各該眷戶。嗣後審計部於辦理眷改基金財務收支及決算抽查時，發現達德一村原址土地全數為公共設施用地，經臺北市政府有償撥用為龍門國中校舍用地，惟上訴人於辦理達德一村遷建時，將上開公共設施用地列為可計價土地，致全額輔助原眷戶全體。案經上訴人一再申復，審計部遂就本件於 96 年 9 月 5 日以台審部二字第 0960003103 號函（下稱「96 年 9 月 5 日函」）請行政院釋復，嗣經行政院秘書長於 96 年 10 月 11 日以院臺防字第 0960044356 號函覆略以：臺北市政府有償撥用該村原址公共設施用地之價款，自不宜納入輔助購宅款可分配總額計算；否則亦與國軍老舊眷村改建條例施行細則第 5 條、第 17 條之規定意旨不合（下稱「96 年 10 月 11 日函」）。上訴人基於行政院秘書長 96 年 10 月 11 日函之意旨，於 98 年 12 月 1 日以國政眷服字第 0980017345 號函被上訴人依該函所附之「溢發輔助購宅款繳還說明函」主動繳回溢發之輔助購宅款（下稱「原處分」），惟原處分嗣經行政院於 99 年 5 月 27 日以院臺訴字第 0990098048 號訴願決定撤銷，上訴人遂逕行提起本件行政訴訟，請求被上訴人返還公法上不當得利及遲延利息。嗣經原審以 101 年度訴字第 442 號判決（下稱原判決）駁回。上訴人不服，提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張：伊係國軍老舊眷村改建條例之主管機關，於 88 年間辦理達德一村眷戶拆遷補償事宜時，依國軍老舊眷村改建條例規定核給被上訴人輔助購宅款，此乃屬公法上具體所為之決定或其他公權力措施，並對外直接發生法律效果之行政行為，當屬一授益行政處分。伊嗣後以原處分通知被上訴人於 98 年 12 月 31 日前繳還溢發之輔助款，故伊係屬適格當事人，而被上訴人為原眷戶或原眷戶之繼承人，亦屬適格之當事人。又本件龍門國中預定地，經臺北市政府核撥達德一村及和平東路散戶土地有償撥用款計 16 億餘元，伊於當時將達德一村原址土地列為國有可計價土地，並將該有償撥用款計入土地得款，而核給予各該眷戶以房價 100% 為輔助上限。惟嗣後伊發現達德一村原址土地係屬公共設施用地，依國軍老舊眷村改建條例第 20 條、國軍老舊眷村改建條例施行細則第 5 條、第 17 條及法務部 96 年 9 月 17 日法律字第 0960035046 號函之意旨，辦理改建經有償撥用之土地，須為國有可計

價土地即非公共設施用地者，其土地之價款始得循特別預算程序，撥充改建基金作為原眷戶可獲得之輔助購宅款，是上開核給原眷戶之輔助購宅款應僅由眷改基金補助原眷戶 80% 房地總價款 4 億 901 萬 3,239 元，而伊未依上開規定列支輔助購宅款，致溢支 1 億 225 萬 3,310 元予原眷戶，自屬違法，被上訴人自無法律上受領之原因，且被上訴人所受領之輔助購宅款及其繼承人所繼承之權利既為伊所溢撥之輔助購宅款，則伊當係受有財產權之損害，兩者亦具有因果關係。另伊以原處分通知被上訴人於 98 年 12 月 31 日繳還溢款，而為被上訴人拒絕，是被上訴人所應返還之範圍，應包括所受領溢款及自 99 年 1 月 1 日起按週年利率 5% 計算之利息等語，並聲明如原判決附表一所示。

三、被上訴人則以：被上訴人之答辯及聲明詳如原判決附表二所示。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據結果，以：（一）上訴人係國軍老舊眷村改建條例之主管機關，於 88 年間辦理達德一村眷戶拆遷補償事宜時，依據國軍老舊眷村改建條例第 20 條及其施行細則第 17 條等相關規定，核定並發給原眷戶（包括被上訴人或被上訴人之被繼承人）輔助購宅款，乃上訴人就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施，並對外直接發生法律效果之單方行政行為，其性質核屬授益行政處分甚明，並為上訴人所自承在卷。嗣上訴人於 98 年 12 月 1 日以原處分通知被上訴人追繳「達德一村」溢發之輔助購宅款，觀諸原處分內容，係因審計部 92 年度國軍老舊眷村改建基金財務收支及決算審核時，發現達德一村原址土地全數為公共設施用地，臺北市政府為興建「龍門國中」校舍，向上訴人有償撥用上開設施用地，惟上訴人於辦理達德一村遷建時，將上開公共設施用地列為可計價土地，致全額補助原眷戶 5 億 1,126 萬 6,549 元，糾正上訴人應依國軍老舊眷村改建條例第 20 條及該條例施行細則第 17 條規定，公共設施用地為不可計價土地，不可提列輔助購宅款予原眷戶，僅能由眷改基金補助原眷戶 80% 房地總價 4 億 901 萬 3,329 元，應將溢發輔助購宅款 1 億 225 萬 3,310 元追繳入庫，故命被上訴人應依所附「溢發輔助購宅款繳還說明函」催繳金額，於 98 年 12 月 31 日前主動繳匯等情。顯見上訴人業已於原處分中表明撤銷原所核定及發給原眷戶輔助購宅款

之授益行政處分，並以作成行政處分方式命被上訴人返還溢領之補助購宅款，且載明繳款之期限，是於該下命處分失效前，如被上訴人未依限繳回溢領之補助購宅款，上訴人即得依行政執行法關於公法上金錢給付義務強制執行之規定，以原處分為執行名義，逕行移送行政執行署各分署強制執行，上訴人殊無提起本件一般給付訴訟之必要。是上訴人起訴請求被上訴人返還溢領之補助購宅款，欠缺權利保護必要，法律上顯無理由，應予判決駁回。

（二）違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關固得依職權予以撤銷，然基於法律秩序之安定，有撤銷權限之原處分機關行使此項撤銷權限，亦有時間之限制，即依行政程序法第121條第1項規定，自原處分機關「知有撤銷原因時起2年內為之」。而被上訴人楊利華、何新政、何修政、何愛玲、何經政等人因不服原處分，向行政院提起訴願，經行政院99年5月27日院臺訴字第0990098048號訴願決定，以上訴人於收受行政院秘書長96年10月11日函時（即96年10月12日，見原審法院卷1第15頁左上角上訴人收文戳）既已確知對達德一村原眷戶有撤銷違法處分之原因，迄98年12月1日始以原處分撤銷原核定溢發補助購宅款之授益行政處分，並函請被上訴人繳回溢領之補助購宅款，顯已逾越2年除斥期間，上訴人依法不得再行使撤銷權，而將原處分予以撤銷在案（下稱「系爭訴願決定」）。又原處分經系爭訴願決定予以撤銷後，上訴人迄未作成另一新處分撤銷原核定溢發補助購宅款之授益行政處分，則上訴人先前核發原眷戶補助購宅款之授益處分迄今仍屬有效存在。是被上訴人受領系爭補助購宅款，迄今仍有法律上原因（即原核發原眷戶補助購宅款之授益處分），而非屬無法律上之原因而受有利益，自不構成公法上不當得利等由，而駁回上訴人在原審之訴。

五、本院按：

甲、駁回部分：行政程序法第110條第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。無效之行政處分自始不生效力。」第127條第1項：「授予利益之行政處分，其內容係提供一次或連續之金錢或可分物之給付者，經撤銷、廢止或條件成就而有溯及既往失效之情形時，受益人應返還因該處分所受領之給付。其行政處分經確認無效者，亦同。」據此可

知，非無效之授益行政處分之相對人受領處分內容之給付，在該授益處分未經撤銷、廢止或條件成就而有溯及既往失效之情形前，相對人尚未負有返還因該處分所受領給付之義務。蓋授益處分相對人受領處分內容之給付，係以該授益處分作為其法律上基礎，不生無法律上原因受有利益情事，自不構成不當得利。依原判決認定之事實，上訴人前發給被上訴人楊利華、何愛玲、何經政、何新政及何修政之被繼承人何光閭補助購宅款，嗣以原處分撤銷溢發部分（依系爭訴願書所載為 1,662,318 元），惟原處分經被上訴人楊利華、何愛玲、何經政、何新政及何修政提起訴願，為系爭訴願決定所撤銷，則上訴人溢發補助購宅款處分並未經撤銷，上訴人以該處分經撤銷，被上訴人楊利華、何愛玲、何經政、何新政及何修政受領給付無法律上原因，而請求彼等返還該溢發部分之給付，自屬無據。原判決駁回上訴人此部分之訴，並無不合。上訴意旨求予廢棄此部分之判決，並無理由，應予駁回。

乙、廢棄部分：

（一）作成授益處分機關撤銷授益處分，而依行政程序法第 127 條請求受益人返還（公法上）不當得利，得否以行政處分命返還？雖然國內學說引用部分德國判決及學說之「反面理論」（KehrseiteTheorie）（行政機關以行政處分為給付者，得以行政處分命返還）持肯定見解。惟此問題在德國學說上原屬相當有爭論之問題。反對見解認為，法律保留原則亦適用於行政行為之形式，行政機關對人民有請求權之實體法上依據，不能直接作為其有作成行政處分命給付之法律基礎。作成命給付之行政處分，因其為課人民以義務之處分，仍須法有明文，始得為之。嗣德國聯邦行政程序法於西元 1996 年修正，增訂第 49 條之 1，於該條第 1 項規定：

「行政處分撤銷或廢止溯及既往發生效果，或因解除條件成就而失其效力者，已提供之給付應予返還。應返還之給付，以書面之行政處分核定之。」（本項前段相似規定原規定於同法第 48 條第 1 項）該條項後段「應返還之給付，以書面之行政處分核定之」，即是賦與行政機關得以行政處分命人民為給付之法律基礎。是以作成授益處分機關撤銷授益處分，而請求受益人返還（公法上）不當得利，在法無明文情形下，得否以行政處分命返還，在德國非屬一致見解，最後係以法律規定解決之。我國行政程序法第

127 條繼受德國聯邦行政程序法第 48 條，並未有如該法第 49 條之 1 第 1 項後段之規定，尚不能以受益人依行政程序法第 127 條負有返還所受領給付之義務，而認處分機關得以行政處分命其返還。

又行政執行法第 11 條第 1 項：「義務人依法令或本於法令之行政處分或法院之裁定，負有公法上金錢給付義務，有下列情形之一，逾期不履行，經主管機關移送者，由行政執行處就義務人之財產執行之：……」，既是規定「本於法令之行政處分」，即應認行政處分命義務人為金錢給付，應有法令之依據。此處所謂「本於法令」，包括依法令相關規定可得出賦與行政機關作成行政處分權限意旨之情形。例如法律規定行政機關於人民不履行公法上金錢給付義務時，得「移送強制執行」。

(二) 依原判決認定之事實，系爭訴願決定係由被上訴人楊利華、何愛玲、何經政、何新政及何修政提起，僅呈現原處分撤銷關於上訴人前發給被上訴人楊利華、何愛玲、何經政、何新政及何修政之被繼承人何光閭補助購宅款溢發部分遭訴願決定撤銷。苟原處分關於其餘被上訴人部分未經有權機關撤銷，原處分此部分仍具存續力，此其餘被上訴人之溢領乃構成公法上不當得利，上訴人得依行政程序法第 127 規定，請求此其餘被上訴人返還該不當得利。然因該條並未規定，如亦無從其他相關法令規定意旨可得出，上訴人有以行政處分命返還該不當得利之權限，則不得認上訴人得以行政處分命受益人返還不當得利。原判決以上訴人得作成行政處分命被上訴人楊利華、何愛玲、何經政、何新政及何修政以外之其餘被上訴人返還溢領之補助購宅款，如果此其餘被上訴人未依限繳回溢領之補助購宅款，上訴人即得依行政執行法關於公法上金錢給付義務強制執行之規定，逕行移送強制執行，而認上訴人無提起本件一般給付訴訟之必要，其起訴請求返還溢領之補助購宅款，欠缺權利保護必要，而駁回其訴，適用法規不當，判決違背法令。上訴意旨執以指摘原判決求予廢棄，為有理由。因此部分上訴人之請求是否有理由，尚須由原審法院調查事實始能判斷，自應由本院將原判決此部分廢棄，發回原審法院更為審理。

六、據上論結，本件上訴為一部有理由，一部無理由。依行政訴訟法第 255 條第 1 項、第 256 條第 1 項、第 260 條第 1 項、第 98 條第 1

項前段，判決如主文。

最高行政法院第六庭

審判長法官 林 茂 權
法官 楊 惠 欽
法官 姜 素 娥
法官 許 金 釵
法官 吳 東 都

編號	姓 名	住 址	訴訟代理人
1	楊利華		
2	何愛玲		
3	何經政		
4	何新政		
5	何修政		
6	楊敦和		
7	楊敦平		
8	楊敦舫		
9	楊敦正		
10	楊敦義		
11	陳勇		
12	劉靈欽		

13	劉年欽		
14	崔菊秀		
15	倪菱菱		
16	倪茜茜		
17	倪嘉亨		
18	倪蓓蓓		
19	倪汀諾		
20	倪嘉昇		
21	易淑貞		
22	朱莉蓮		連哲輝律師
	(原名：		
	朱麗鵬)		
23	劉曹繼淑		
24	磨作中		
25	夏惠蘭		
26	李智琦		
27	唐竹鈴		

28	唐婉馨			
29	唐可馨			
30	朱致遠			
31	劉本淑			
32	李傳安怡			
33	陳光中			
34	陳光武			
35	陳光興			
36	陳光仁			
37	陳光良			
38	陳欣美			
39	陳色			
40	吳傳琇			
41	劉胡明崑			
42	褚元善			
43	唐先傑			
44	廖春蘭		何娜瑩律師	

			謝佩玲律師	
45	官振儀			
46	官振萱			
47	戴素琴			
48	陳家貽			
49	謝鼎元			
50	張敏			
51	張磊			
52	張磐			
53	唐蕙玲			
54	龔鄺			
55	朱震宇			
56	桑樹庠			
57	桑幼娟			
58	桑韻娟			
59	趙王光生			
60	趙懷梓			

61	趙麗芸		
62	丘趙麗芬		
63	趙麗莉		
64	石文貞		
65	蔡徵拔		
66	劉惠芳		
67	沈元鈞		
68	于李愛貞		
69	于中堅		
70	于中毅		
71	朱安華		
72	朱邦華		
73	譚張水清		
74	譚香蕾		
75	譚傳孝		
76	譚傳忠		

77	譚香芸		
78	林蔚川		
79	黃中瀛		
80	高令		
81	魏虎鵬		
82	李池春		
83	易國良		
84	馬道鈞		
85	閻細玉		
86	蕭倩玫		
87	蕭大坤		
88	蕭慶祥		
89	吳金德		
90	李賴惠		
91	李安頂		
92	李安輝		
93	李安翔		

94	李東翰		
95	張安麒		
96	張國光		
97	劉湘安		
98	劉毓葵		
99	李陳福秀		
100	徐秀金		
101	張人瑞		
102	邵周玉潔		
103	周諧芝		
104	李定海		
105	李蓮芝		
106	陳復明		
107	陳復平		
108	蕭水明		
109	王巧芸		

110	熊慧英		
111	王立天		
112	王小棣		
113	王公天		

資料來源：最高行政法院最高行政法院裁判書彙編（102 年 1 月至 12 月）第 440-448 頁司法周刊第 1667 期 4 版司法院公報第 55 卷 11 期 115-123 頁