

裁判字號：最高行政法院 92 年度判字第 590 號 行政

裁判日期：民國 92 年 05 月 22 日

案由摘要：返還公法上不當得利

最 高 行 政 法 院 判 決

九十二年度判字第 590 號

上 訴 人 臺北縣政府

代 表 人 蘇貞昌

被 上 訴 人 張福來

右當事人間因返還公法上不當得利事件，上訴人不服中華民國九十一年一月十四日臺北高等行政法院九十年度訴字第一六九六號判決，提起上訴，本院判決如左：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院。

理 由

本件上訴人起訴主張：被上訴人所有座落省道臺十五線 0k+000 至 6k+626 段道路拓寬工程用地內之建築物補償費，經複查核算後與原發放補償金額不合，其溢放補償費新臺幣（下同）二〇五、八二三元，上訴人曾於民國八十五年一月十一日以八五北府工土字第七八一〇號函，請被上訴人在八十五年二月二十九日前退繳至臺灣土地銀行士林分行補償費發放專戶內，匯款專戶「臺灣土地銀行士林分行，臺十五線 0k+000 至 6k+626 段拓寬道路補償費專戶〇〇九一〇〇一一一〇二〇二一五」地址：臺北市〇〇〇路〇段六八九號（並加註業主姓名），惟迄今未償還。有關補償費業補提臺北縣地價評議委員會暨標準地價評議委員會八十九年第二次會議（八十九年三月十六日）討論且決議，並報經內政部八十九年四月二十一日臺（八九）內地字第八九〇五七七七號函同意備查，其內容為：以第三次複估金額為建築物補償標準；因被上訴人已領金額大於第三次複估金額，即產生溢領金額情形，並至今未返還溢領金額部分，其無法律上之原因，而受利益致他人受損害，故依據不當得利返還請求權，請求被上訴人應給付上訴人二〇五、八二三元，及自訴狀送達之翌日起至清償日止，按年息百分之五計算之利息。被上訴人則以：本件上訴人是以民法第一百七十九條第一項規定，對被上訴人起訴，應屬民法上不當得利作為請求權基礎，並非公法上原因。依據司法院釋字第一一〇號解釋，土地法第二百四十七條之適用必須是「需用土地人」或「土地所有人」對「原公告之估定地價」有所異議，且於「公告完畢後十五日內，亦即補償地價及其他補償費額繳交主管地政機關發給完竣之前」，對補償之估定提出異議，方有適用之餘地。然上訴人所主張者，為發放補償金完竣後，所據之第三次複估價額，作為被告等溢額受領補償費之依據，而其顯已逾越上揭「公告完畢後十五日內，亦即補償

地價及其他補償費額繳交主管地政機關發給完竣之前」期限。蓋土地徵收之所以設此期限，係考量公法關係之安定性需求，對於徵收之地價與補償金之異議須有一定期間，超過此一期間，則所有之法律關係應屬確定，不得加以變動。若於期限內未異議，則不得對補償金之金額再有異議，此亦為最高行政法院八十九年度判字第一三三三號判決加以肯認。據此，上訴人所為主張全無可採之處，被上訴人受領補償金為有法律上之原因，無溢額受領之問題，為此請求駁回上訴人之訴等語，資為抗辯。

原審斟酌全辯論意旨，及調查證據結果，係以：上訴人既於核定被上訴人之建築物補償金額後，因複估發現原核定補償金額有誤，乃決定以複估之金額為準，即係更為核定較低之金額（亦即依職權撤銷原核定之一部），並因該經撤銷之部分已溯及既往失其效力，被上訴人有返還溢領部分之補償金額之義務，乃發函敘明變更之意旨及命其於一定期限內如數返還，其係基於職權就公法上具體事件所為之決定，而對外直接發生法律效果之單方行政行為，甚為明顯，則此公函即係依法令所為之行政處分，具有形成及下命處分之性質，被上訴人因而負有公法上金錢給付義務，茲被上訴人既逾期未履行，依行政執行法第十一條第一項第一款規定，上訴人即得逕移行政執行處強制執行，自無庸向高等行政法院另行提起給付之訴。至於遲延利息之請求部分，雖然上開公函未一併命被上訴人給付，但依行政程序法第一百二十七條第二項準用民法第一百八十二條第二項之規定，利息本屬不當得利返還之範圍，上訴人可另以行政處分命被上訴人給付，亦無向原審法院起訴之必要。否則如認上訴人須起訴取得給付判決，始得強制執行，無異否定行政處分之執行力，有違行政訴訟法第一百十六條第一項、訴願法第九十三條第一項及行政執行法第四條第一項之規定。且按行政講究主動、積極與效率，於法律許可之多種作為方式中，行政機關基於行政效率之考慮，及自我實現行政目的之職能，有義務選擇最有效能之行政作為手段，以達成其施政目標。而行政法院存在之目的，主要係提供人民於其權利受侵害時救濟之管道，而非代替行政機關為行政處分之執行。如行政機關放棄自身之行政作為手段，或自認其命人民為財產上給付之表示，非行政處分，而訴諸法院判決之強制作用來完成其自身應負之行政任務，即難謂在行政訴訟制度上具有權利保護之必要性。何況被上訴人對於右開公函本得提起行政救濟，如又認上訴人得另提起返還公法上不當得利之給付訴訟，程序上將造成同一爭議重複進行行政爭訟，應如何審判及判決歧異之困擾。故上訴人起訴請求返還本件公法上不當得利及其利息，其訴欠缺權利保護必要，在法律上顯無理由，爰不經言詞辯論，逕以判決駁回之。

上訴論旨，除持前詞外，並以：本案經本縣地價評議委員會暨標準地價評議委員會八十九年第二次會議決議結論，以第三次複估金額為建築物補償標準，經核算被上訴人已領金額大於第三次複估金額而產生溢領金額，依據民法第一百七十九條後段規定，

而成立公法上不當得利，請求被上訴人返還溢領款；又依行政訴訟法第八條所謂「公法上原因」於本案乃是指公法上之徵收法律關係之「徵收補償金額溢領」，而基於此原因，依公法上不當得利請求返還被上訴人溢領之徵收補償金額，學說上亦認為行政機關可向行政法院提起給付訴訟，請求相對人返還，上訴人發函要求返還溢領補償金額，並非公權力措施，應係通知表示，屬事實問題，而非原審判決所稱行政處分；因上訴人並無自行廢棄公告之估定價，而是原估算價值因計算錯誤而經重新估算，造成被上訴人溢領徵收補償金額，本案並無司法院釋字第一一〇號解釋之適用；依照行政執行法第十一條規定，公法上金錢給付義務之執行，由行政機關移送行政執行處執行，而有關公法上金錢給付義務執行之種類，依照行政執行法第二條之規定，因「徵收溢領補償費」性質上並非屬行政執行法第十一條之公法上金錢給付義務，故依行政訴訟程序請求被上訴人返還，為此請求廢棄原審判決，並命被上訴人應給付上訴人新臺幣二〇五、八二三元，及自訴狀送達之翌日起至清償日止，按年息百分之五計算之利息。經查，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，而其處分書文書或裁定書定有履行期間或有法定履行期間者，逾期不履行，主管機關得移送行政執行處執行，行政執行法第十一條第一項第一款固有明文；惟該條所稱之公法上金錢給付義務，依同法施行細則第二條所定，係指稅款、滯納金、滯報費、利息、滯報金、怠報金、短估金、罰鍰、怠金、怠履行費用或其他公法上應給付金錢之義務。上開公法上金錢給付義務，均屬行政機關依法單方裁量核定之金錢給付，則上開施行細則第二條第四款所稱其他公法上應給付金錢之義務，應以可由行政機關依法單方裁量核定之金錢給付為限。本件上訴人請求被上訴人返還溢領補償費，係基於公法上之不當得利請求權，上訴人並無裁量核定之權，性質上非屬行政執行法第十一條之公法上金錢給付義務。次查本件上訴人本於公法上不當得利法律關係請求，係準用民法有關不當得利之規定，其請求權之行使、返還之範圍等均須依民法第一百八十條至第一百八十三條之規定，上訴人並無單方裁量之決定權，足認上訴人行使不當得利請求權，係基於與被上訴人相同地位，故上訴人所發之催告返還溢領補償金，無非係催告被上訴人履行債務，尚非行政機關本於法令所為之形成或下命之行政處分，顯與前開行政執行法第十一條第一項所定之要件不合。又行政程序法第一百二十七條第二項之規定，僅係受益人不當得利返還義務中返還範圍準用民法有關不當得利之規定，如兩造對公法上給付義務有爭執時，因行政機關並無單方裁量核定之權限，仍應由行政機關提起一般給付訴訟尋求救濟。是以，上訴人依行政訴訟法第八條第一項規定，依據不當得利返還請求權，提起一般給付訴訟，程序上尚無不合。原審判決以上訴人請求返還溢領之補償費係基於公法上不當得利關係請求，復又認定上訴人函催被上訴人返還該款之具有形成或下命之行政處分效力，其法理顯有矛盾，原審復以

上訴人得依行政執行法第十一條第一項第一款規定逕行移送行政執行處執行而毋庸提起一般給付訴訟，上訴人之訴欠缺權利保護要件而予以駁回等情，不無違誤。另查行政訴訟法第一百十六條第一項、訴願法第九十三條第一項均規定行政處分之執行，不因提起訴願或行政訴訟而停止，即僅為行政處分停止執行之規定。本案上訴人函催被上訴人返還溢領之補償費，既非本於法令之行政處分已如前述，顯與上開規定無涉。且上訴人之催告函既非行政處分，被上訴人自無從對之另行提起撤銷訴訟。故原審判決另以：如認上訴人須起訴取得給付判決，始得強制執行，無異否定行政處分之執行力，有違行政訴訟法第一百十六條第一項、訴願法第九十三條第一項及行政執行法第四條第一項之規定，及被上訴人對於上開催告函本得提起行政救濟，如又認上訴人得另提起返還公法上不當得利之給付訴訟，程序上將造成同一爭議重複進行行政爭訟，應如何審判及判決歧異之困擾等語，均嫌無據。綜上，原審判決尚有未洽，上訴意旨據以指摘，求為廢棄原審判決，為有理由。合將原審判決廢棄，發回原審法院另為適法之審理，以資救濟。

據上論結，本件上訴為有理由，依行政訴訟法第二百五十六條第一項、第二百六十條第一項，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 二 年 五 月 二 十 二 日

最 高 行 政 法 院 第 四 庭

審 判 長 法 官 廖 政 雄

法 官 趙 永 康

法 官 林 清 祥

法 官 鍾 耀 光

法 官 姜 仁 脩

右 正 本 證 明 與 原 本 無 異

法 院 書 記 官 莊 俊 亨

中 華 民 國 九 十 二 年 五 月 二 十 二 日

資料來源：最高行政法院裁判書彙編（92年1至12月、第二冊）第170-177頁