高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
112年度訴字第401號
113年9月3日辯論終結

原　　告　農業部農糧署南區分署

代　表　人　陳立儀

訴訟代理人　林淑婷　律師
被　　告　呂清凉

訴訟代理人　黃義偉　律師

上列當事人間返還補助款事件，原告提起行政訴訟，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

一、事實概要：

㈠被告於民國108年3月15日以其向訴外人台灣糖業股份有限公司（下稱台糖公司）承租嘉義縣中埔鄉（下同）下六段公館小段417地號及佳興段599、600、610、613地號等5筆土地（下合稱系爭土地），依行為時即107年10月17日修正之「推動設施型農業計畫補助原則」（下稱107年補助原則），由執行單位保證責任嘉義縣青松果菜生產合作社（下稱青松合作社）受理被告申請「嘉義縣108年設施型農業計畫」（下稱108年計畫）補助簡易式塑膠布溫網室5公頃（下稱系爭設施），經送原告審核後，以108年5月8日農糧南嘉生字第1081171298號函核定通過（下稱108年計畫核定函），並核撥補助款新臺幣（下同）16,250,000元。另被告

依109年3月9日訂定之「農糧作物生產設施與設備計畫研提規範」（下稱109年研提規範），以系爭土地由青松合作社受理其申請「嘉義縣109年農糧作物生產設施與設備計畫」（下稱109年計畫）補助，補助項目為：內循環風扇300台、水質過濾系統組2組、水養液供應系統2組、電腦控制自動噴藥系統5公頃、溫室環控系統2組及塑膠管路微霧降溫系統5公頃（下合稱系爭設備），經送原告審核後，以109年8月31日農糧南嘉生字第1091171797號函核定通過（下稱109年計畫核定函），並核撥補助款7,185,000元在案。

㈡嗣原告於112年4月18日派員會同嘉義縣政府及被告之代理人呂清山辦理現場查核，發現系爭土地未種植目標作物（蘆筍）。原告以受補助設施（備）自次年度起算應維持最低使用年限以上，系爭設施為8年、系爭設備為5年，乃依行政院農糧署所定之農糧管理計畫研提與管理手冊第6點規定，以112年5月12日農糧南嘉字第1121172349號函（下稱系爭函文）向被告請求返還前揭已核撥之補助款共計23,435,000元（下稱系爭補助款）。惟被告未返還系爭補助款，原告乃逕行提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.原告於112年4月18日會同嘉義縣政府及被告代理人呂清山至系爭土地現地查核，查核結果為「未依計畫種植目標作物」，且查核現況為溫網室田間荒廢、無目標作物、雜草叢生及生產設備生鏽損壞等情形，顯久無人管理。原告以系爭函文命被告繳回補助款，然被告置之不理，迄今仍未繳回款項，原告依法提起本件訴訟。

2.權利保護必要係以「直接、有效、簡便、迅速」之救濟途徑為斷。行政程序法第127條第3項賦與主管機關得以行政處分命人民為給付，然礙於同條第4項規定，在處分未確定前，不得移送行政執行，並非有效、迅速之途徑。又假扣押之目的在於保全將來公法上金錢給付，然依行政訴訟法第295條

前段規定「假扣押裁定後，尚未提起給付之訴者，應於裁定送達後10日內提起」，限於提出給付之訴者，得以行使假扣押保全債權。於系爭處分未確定前，因行政程序法第127條第4項規定不能行政執行，甚至於處分未確定前，亦無法行使假扣押保全結果，有立法疏漏。行政程序法第127條第3項規範並非完善，難謂為「有效」之救濟途徑，故原告提起本件一般給付訴訟，仍有權利保護必要。

㈡聲明：

1.被告應給付原告23,435,000元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按年息百分之5計算之利息。

2.願供擔保請准宣告假執行。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.行政訴訟法第8條第1項係規定「針對行政處分以外」之請求，惟原告要求被告返還補助款，業已作成系爭函文並移送行政執行署嘉義分署執行，原告已有「行政處分」作為執行名義，無須向行政法院提起行政訴訟法第8條之一般給付訴訟，以訴訟方式取得執行名義或形成、確認某一法律關係之必要。原告提起本件「給付訴訟」以求取得執行名義，顯無權利保護必要，徒增判決歧異之風險，浪費司法資源。

2.被告有種植蘆筍作物，經原告代表於110年5月10日會議中表示會勘確認目前為種植蘆筍及有工作人員進行田間管理，其使用情形符合補助原則相關規定。原告112年4月18日查核照片僅係老化之蘆筍母莖，並非田地荒廢未為種植，被告於113年1月23日前往系爭土地拍照，蘆筍作物翠綠茂密。原告為要求返還補助款，將「蘆筍休眠期」之狀態惡意曲解為被告「未種植蘆筍」，顯不實在。

㈡聲明：

1.原告之訴駁回。

2.如受不利判決願供擔保請准宣告免為假執行。

四、爭點：

原告得否逕行提起本件一般給付訴訟，請求被告返還系爭補助款？

五、本院之判斷：

㈠前提事實：

如事實概要欄所示之事實，有108年計畫申請書、核定函暨補助款收據（本院卷2第31至103頁、本院卷3第29至66、125頁）、109年計畫申請書、核定函暨補助款收據（本院卷2第105至150頁、本院卷3第407至459、469至472頁）、112年4月18日查核紀錄（本院卷2第157至167頁）、系爭函文（本院卷1第227頁）等附卷可稽，應堪認定。

㈡應適用法令：

1.行政訴訟法

第107條第3項第1款：「原告之訴，有下列各款情形之一者，行政法院得不經言詞辯論，逕以判決駁回之。但其情形可以補正者，審判長應先定期間命補正：一、除第二項以外之當事人不適格或欠缺權利保護必要。」

2.行政程序法

⑴第123條第3款：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：三、附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。」

⑵第124條：「前條之廢止，應自廢止原因發生後2年內為之。」

⑶第125條：「合法行政處分經廢止後，自廢止時或自廢止機關所指定較後之日時起，失其效力。但受益人未履行負擔致行政處分受廢止者，得溯及既往失其效力。」

⑷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。（第2項）前項返還範圍準用民法有關不當得利之規定。（第3項）行

政機關依前2項規定請求返還時，應以書面行政處分確認返還範圍，並限期命受益人返還之。……」

㈢得心證理由：

1.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，故提起行政訴訟請求法院裁判者，應以有權利保護必要為前提；且權利保護必要之要件，為法院於訴訟程序任何階段皆應依職權調查之事項，倘原告之訴欠缺權利保護必要之要件者，應認其訴為無理由，予以判決駁回。又行政法院主要係提供人民於其權利受侵害時之救濟管道，並非代替行政機關完成其行政任務。故如行政機關有更直接、有效、簡便、迅速之救濟途徑，卻放棄自身之行政作為手段，或認其命人民為財產上給付之表示並非行政處分，而訴請行政法院以判決之強制作用來完成其自身應負之行政任務時，尚難謂在行政訴訟制度上具有權利保護之必要性，其訴即無值得權利保護之利益存在，應認原告之訴為無理由，而為其敗訴之判決。依前揭行政程序法第123條第3款、第124條、第125條、第127條規定可知，授予利益之合法行政處分，其附有負擔，而受益人未履行該負擔者，得由原處分機關自廢止原因發生後2年內，依職權為全部或一部之廢止，並得溯及既往失其效力，且其內容係提供一次或連續之金錢給付者，受益人應依民法有關不當得利之範圍返還因該處分所受領之給付，原作成授益處分機關得直接作成書面行政處分確認返還範圍，並限期命受益人返還，而無向行政法院提起一般給付訴訟之必要。職是，行政機關仍向行政法院起訴，即屬欠缺權利保護之必要（最高行政法院108年度判字第293號、108年度上字第975號判決、110年度上字第151號判決意旨參照）。

2.有關108年計畫之執行，依107年補助原則（本院卷2第27至30頁）第4點規定：「補助對象：農民、農民團體……。」第8點規定：「補助項目及標準：……（三）簡易式塑膠布溫網室……」第11點規定：「執行方式：（一）受理審查程序：採隨到隨辦，由農民團體（公所）受理申請、送直轄市、縣（市）政府列冊彙送農委會農糧署各區分署逕行審核，並得視申請案件多寡及實際需要，邀集地方政府、改良場所依所屬產業溫網室設施研提規範所列審查項目進行審查，擇定補助對象，並研提計畫說明書核定後通知相關執行單位。……（三）設施興設及計畫成果查核：……3.完工後：由基層執行單位辦理驗收後，聯繫地方政府或農糧署轄區分署辦理計畫成果查核。」另就109年計畫之執行，依109年研提規範（本院卷1第53至67頁）第2點規定：「申請對象及條件。一、共通規定。（一）補助對象：符合農業發展條例所訂『農民』定義之自然人。」第3點規定：「補助基準及項目：……二、設備（一）內循環風扇、……（三）自動噴藥系統、……（六）微霧降溫系統、（七）溫室環控系統、（八）水養液供應系統、……（十一）水質過濾系統……」第5點規定：「申請方式、審查及實施程序：一、由本署各區分署視經費運用情形，函請由直轄市、縣（市）政府函請所轄農民團體及鄉鎮市區公所（以下簡稱執行單位）（該函請併副知本署當地分署）調查設施及設備需求，並輔導符合本規範補助對象（申請人）填具申請表（附表1），由執行單位彙整轄區申辦案件，函送直轄市、縣（市）政府並副知本署當地分署。……四、由本署各區分署逕行審核，並得視申請案件多寡及實際需要，邀集改良場所、直轄市、縣（市）政府與本署（列席）召開會議審查（必要時得實地勘查），依評選成績、意見及補助優先順序，選定補助對象列入年度計畫辦理補助，由分署通知直轄市、縣（市）政府研提計畫說明書送分署核定。五、分署核定後，函知直轄市及縣（市）政府輔導受補助對象依據核定

工作項目覈實辦理，副知本署。」第6點規定：「計畫查核及追蹤。……四、執行成效之追蹤查核輔導（一）計畫執行期間，由直轄市及縣（市）政府督導受補助對象確實依據計畫核定進度辦理。為確保計畫執行成效，各直轄市、縣（市）政府應會同本署各區分署，針對轄內前年度補助興設設施（備）者，進行栽種作物情形之查核與輔導，並填寫紀錄表，查核比例為上揭補助案件1/3為原則。」足見上開108年計畫及109年計畫之相關補助規定，乃原告基於辦理農糧業務之主管機關權責（農業部農糧署組織法第1條、第2條、第5條規定參照），為符合國家輔導農民興設結構加強型溫網室設施等設施、設備，提升防災生產效能，生產高品質蔬果等作物，引導提升經營效率及穩定市場供需而訂定，為落實輔導農民設置相關設施、設備，支應農民資金需求之行政目的，而公告本件補助項目及標準。原告受理申請案後，由原告逕行審核，亦得邀集地方政府及改良所召開會議進行審查，選定補助對象後即由原告核定，並將核定內容函知地方政府及執行單位，受補助之農民應依原告核定之工作項目設置相關設施、設備，於設置完成後，原告為追蹤執行成效及查核輔導，辦理現地查核作業，經原告查核通過後，該農民始得向原告請求撥付補助款。準此，原告依上開規定所為對特定執行單位及農民准予補助之核定書，性質上自屬授益之行政處分。

3. 查被告分別於108年3月15日、109年3月20日依申請時之107年補助原則及109年研提規範規定，提出108年計畫及109年計畫之申請，執行單位青松合作社受理申請後，經嘉義縣政府轉知原告，由原告逕行審查並核定被告為計畫補助對象，原告於108年5月8日、109年8月31日先後作成108年計畫核定函及109年計畫核定函，依該等核定函檢附之計畫核定本內容顯示，執行單位青松合作社輔導之農民即被告獲有系爭設施、設備之補助，嗣被告依核定之系爭設施、設備設置完成後，經原告現地查核通過並核發本件補助款等情，有108年

計畫申請書、核定函暨成果會勘表、補助款收據（本院卷2第31至103頁、本院卷3第29至66、123、125頁）、109年計畫申請書、核定函暨成果會勘表、補助款收據（本院卷2第105至150頁、本院卷3第407至459、461、469至472頁）在卷可稽，應堪信實。被告上開申請目的，係同意配合原告農業政策，設置系爭設施、設備以獲得一定金額之補助，原告受理申請後逕行審查並為補助項目之核定，對於補助與否、補助項目、補助金額與請撥補助款條件等內容，悉由原告依職權單方、片面作成決定，被告於本件補助審核程序中，對於補助內容之形成，並無相當之影響力，是108年計畫核定函及109年計畫核定函係具有行政裁量權之原告所作成之授益行政處分，殆無疑義。嗣經原告於112年4月18日至現場查核，發現系爭土地未種植目標作物（蘆筍），且經被告之代理人呂清山所述系爭土地位於經濟部工業局中埔產業園區內，將被徵收，且亦無人力進行田區栽培管理，而無繼續從事農業經營並種植目標作物之規劃等語，而認被告違反110年2月25日修正之補助原則第13點規定，受補助設施（備）自次年度起算應維持最低使用年限以上，系爭設施為8年、系爭設備為5年，故於112年5月12日作成系爭函文命被告繳回原補助款計23,435,000元之行政處分，並諭知逾期未繳付者，得依法移送強制執行；佐以原告於另案訴願程序中答辯系爭函文乃係因被告未履行其應種植目標作物之負擔，依行政程序法第123條第3款、第127條等規定，原告自得廢止原核定補助之授益處分，復依廢止有溯及既往失效之情形，被告有公法上不當得利，應返還補助款等語，此有原告112年4月18日查核紀錄（本院卷2第157至167頁）、系爭函文（本院卷1第227頁）及農業部農訴字第1120229006號訴願決定（本院卷1第231至245頁）存卷足憑，且被告對於系爭函文暨上開訴願決定不服，已向臺北高等行政法院提起行政訴訟（本院卷一第307頁），足見原告認定被告無故未履行原核定授益處分之負擔，應依行政程序法第123條第3款規定廢止

原授益處分，並已作成書面之系爭函文限期命原告返還。準此，原告既認定本件確有合法廢止原核定授益處分之事由，並使之溯及既往失其效力，復已依行政程序法第127條第3、4項規定，作成書面行政處分之系爭函文確認返還範圍，並限期命被告返還之，且被告對系爭函文之處分不服，亦已循序提起訴願及行政訴訟救濟，因原告所為系爭函文屬具有下命性質之行政處分，可作為執行名義，對被告補助款之返還，自應依行政執行法第11條第1項第1款規定移送行政執行署執行，以此簡便迅速方式即可實現公法上請求權，尚無另向本院提起本件一般給付訴訟以取得執行名義之必要。況被告對於廢止授益處分之系爭函文已提起行政救濟，如又認原告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，致生應如何審判及判決歧異之困擾。從而，原告提起本件一般給付之訴，顯然欠缺權利保護之必要。

4. 原告雖主張行政程序法第127條第3項賦予原告得以行政處分命被告為給付，然礙於同條第4項規定，在處分未確定前，不得移送行政執行，甚至無法依行政訴訟法第293條行使假扣押保全結果，有立法疏漏，原告提起本件一般給付訴訟，有權利保護必要云云。惟行政程序法第127條第3條既已賦與原告得單方以行政處分命被告為本件補助款返還之權限，原告所為系爭函文之處分書，即可作為行政執行名義，以此簡便迅速方式即可實現公法上請求權，自無庸提起一般給付訴訟以取得執行名義，其起訴欠缺權利保護必要，已如上述。另比較行政程序法第127條第3項於104年12月30日訂正前後之規定，行政機關因授益處分經撤銷、廢止而命人民返還不當得利之情形，修正前行政機關提起「一般給付訴訟」，可對人民聲請假扣押（行政訴訟法第293條），在無爭議案件尚須花費至法院訴訟之勞力、時間、費用，程序利益較不受保護；修正後行政機關以「行政處分」命人民返還，因行政處分具有執行力，能迅速處理無爭議案件，有助於公益，符

合行政經濟原則，但對有爭議案件之人民較為不利，經整體權衡效果後，考量人民不服返還之處分提起行政救濟之情形，為避免行政機關於處分未確定前逕行移送行政執行，惟行政處分因救濟而被撤銷，致人民權益遭受損害，立法者增訂同條第4項規定：「前項行政處分未確定前，不得移送行政執行。」，此觀該條項之立法理由甚明。足見原告僅因此類行政處分未確定前無法移送行政執行，即謂處分之執行程序有所不足之處，需提起一般給付訴訟而聲請假扣押，藉以填補法律漏洞云云，洵屬誤解。且於上開修法後，人民因授益處分遭廢止或撤銷而有公法上不當得利者，行政機關得作成行政處分命人民返還，亦即立法已明定以行政處分作為執行名義，顯然已排除行政機關提起一般給付訴訟之可能，此屬立法者在其立法形成空間內將其立法政策決定制定為具體條文，更將行政處分於確定前之受益人權益保障等考量因素載明在立法理由內，自難認屬原告所述之法律漏洞。職是，本院自應尊重上述行政程序法第127條第4項規定之立法政策決定，而無寬認原告得逕行提起本件一般給付訴訟之餘地。原告上揭主張，尚無可採。

六、綜上所述，原告逕行提起本件一般給付訴訟，請求被告應給付原告23,435,000元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止之法定遲延利息，欠缺權利保護之必要，為無理由，應予駁回；其假執行之聲請，失所附麗，應併予駁回。又本件為判決基礎之事證已明，原告請求本院再開言詞辯論程序云云，核無必要，應予駁回；另兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要。

七、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　9　　月　　24　　日

審判長法官　孫　國　禎

法官　曾　宏　揚

法官　林　韋　岑

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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，亦得為上訴審訴訟代理人	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。 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　　113　　年　　9　　月　　24　　日

書記官　蔡　玫　芳