

最 高 行 政 法 院 判 決

114年度上字第397號

上 訴 人 左腳右腳休閒有限公司

代 表 人 張德明

訴訟代理人 陳裕文 律師

被 上 訴 人 高雄市政府

代 表 人 陳其邁

訴訟代理人 葉永宏 律師

上列當事人間都市計畫事件，上訴人對於中華民國114年4月30日高雄高等行政法院112年度訴字第156號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、事實概要：

(一)上訴人於民國110年5月間，依都市計畫法第24條及都市計畫法高雄市施行細則第11條規定，提送「變更高雄市都市計畫（灣子內地區）細部計畫停車場用地（停23）為第四種住宅區案」（下稱系爭細部計畫變更案）計畫書圖，向被上訴人申請將其所有坐落○○市○○區○○段○小段2047、2047之1地號土地（即「停23」停車場用地，下合稱系爭土地）變更為第4種住宅區（下稱系爭申請案）。案經被上訴人辦理公開展覽並召開高雄市都市計畫委員會（下稱都委會）110年1月26日第96次會議決議略以：依都市計畫法第27條之1及106年9月22日發布實施原高雄市主要計畫（第三次通盤檢討）案規定，本案變更負擔比例42%應捐贈變更範圍內土地，得

01 採繳納代金方式辦理。有關代金繳納除依高雄市通案性規定
02 以市價估算外，估價條件與基準須依不動產估價技術規則第
03 83條、第84條合併估價，並與被上訴人協商。上訴人應於會
04 議紀錄發文之日起1年內，與被上訴人簽訂協議書，並完成
05 變更負擔後，本案都市計畫始能依法公告發布實施。上訴人
06 如未能依限完成，則失其效力等語（下稱系爭第96次都委會
07 議決議）。上訴人遂於110年12月22日與被上訴人簽訂「變
08 更高雄市都市計畫（灣子內地區）細部計畫停車場用地(停2
09 3)為第四種住宅區案」協議書（下稱系爭協議書）。

10 (二)嗣被上訴人依系爭協議書第4條第3款規定，委託不動產估價
11 業者查估變更後可建築土地之價格，並依查估結果，以111
12 年4月20日高市府都發規字第11101702900號函(下稱111年4
13 月20日函)通知上訴人繳納變更負擔比例42%之代金新臺幣1
14 68,862,932元（下稱系爭代金）。上訴人認查估之土地價格
15 過高，提出陳情，經都委會111年11月2日第108次會議(下稱
16 第108次都委會議)決議仍維持代金繳納金額，但同意展延代
17 金繳納期限6個月。被上訴人遂依系爭協議書第7條及第108
18 次都委會議決議內容，以111年11月18日高市府都發規字第1
19 1135536700號函（下稱系爭函）檢送增列代金繳納金額及延
20 展期限等內容之「變更高雄市都市計畫（灣子內地區）細部
21 計畫停車場用地(停23)為第四種住宅區案」補充協議書(下
22 稱系爭補充協議書)予上訴人，請上訴人完成用印後檢還。
23 上訴人未簽訂系爭補充協議書，然於111年11月25日繳納系
24 爭代金完畢，並依被上訴人111年12月12日來函指示，於111
25 年12月22日發函檢送系爭細部計畫變更案之修正計畫書圖予
26 被上訴人，被上訴人爰於112年1月7日公告發布實施系爭細
27 部計畫變更案。上訴人不服系爭函，循經訴願程序遭不受理
28 後，向高雄高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，並聲
29 明：(一)先位聲明：1.訴願決定及系爭函（按：上訴人稱之為
30 「原處分」）均撤銷。2.被上訴人應退還上訴人已繳納之系
31 爭代金及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按年息5%

01 計算之利息。(二)備位聲明：被上訴人應退還上訴人已繳納之
02 系爭代金及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按年息
03 5%計算之利息。案經原審以112年度訴字第156號判決(下稱
04 原判決)駁回，上訴人仍不服，乃提起本件上訴。

05 二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審之答辯及原判決理由，均
06 引用原判決之記載。

07 三、經核原判決駁回上訴人在原審之訴，結論尚無違誤，茲就上
08 訴意旨補充論述如下：

09 (一)都市計畫法第23條規定：「(第1項)細部計畫擬定後，除
10 依第十四條規定由內政部訂定，及依第十六條規定與主要計
11 畫合併擬定者，由內政部核定實施外，其餘均由該管直轄
12 市、縣(市)政府核定實施。(第2項)前項細部計畫核定
13 之審議原則，由內政部定之。(第3項)細部計畫核定發布
14 實施後，應於一年內豎立都市計畫樁、計算坐標及辦理地籍
15 分割測量，並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之
16 界線測繪於地籍圖上，以供公眾閱覽或申請謄本之用。(第
17 4項)前項都市計畫樁之測定、管理及維護等事項之辦法，
18 由內政部定之。(第5項)細部計畫之擬定、審議、公開展
19 覽及發布實施，應分別依第十七條第一項、第十八條、第十
20 九條及第二十一條規定辦理。」第24條規定：「土地權利關
21 係人為促進其土地利用，得配合當地分區發展計畫，自行擬
22 定或變更細部計畫，並應附具事業及財務計畫，申請當地直
23 轄市、縣(市)政府或鄉、鎮、縣轄市公所依前條規定辦
24 理。」第27條之1規定：「(第1項)土地權利關係人依第二
25 十四條規定自行擬定或變更細部計畫，……時，主管機關得
26 要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共
27 設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄
28 市、縣(市)政府或鄉、鎮、縣轄市公所。(第2項)前項
29 土地權利關係人提供或捐贈之項目、比例、計算方式、作業
30 方法、辦理程序及應備書件等事項，由內政部於審議規範或
31 處理原則中定之。」【本條規定之立法說明略以：「第一項

01 明定土地權利關係人依第二十四條規定自行擬定或變更細部
02 計畫、……時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈
03 都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板
04 面積或一定金額予當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、
05 鎮、縣轄市公所，以落實使用者負擔、受益者付費之公平原
06 則。」等語】。又本於前揭第27條之1第2項授權訂定之都市
07 計畫土地使用分區及公共設施用地檢討變更處理原則第3點
08 規定：「都市計畫公共設施用地檢討變更為非公共設施用
09 地，應符合都市計畫法第四十二條至第四十七條及都市計畫
10 定期通盤檢討實施辦法有關公共設施用地之檢討標準，除直
11 轄市、縣（市）政府於自治條例或各該原主要計畫通盤檢討
12 書另有規定者，從其規定外，其變更後應提供捐贈或其他附
13 帶事項，應由核定機關之都市計畫委員會就實際情形審決
14 之。」準此，土地權利關係人為促進其土地利用，得配合當
15 地分區發展計畫，自行擬定或變更細部計畫，並附具事業及
16 財務計畫，申請當地主管機關循細部計畫審議、公開展覽及
17 發布實施等程序辦理。又土地權利關係人提出申請之目的在
18 於使其土地得以為更高度之利用，而土地使用強度提升，將
19 使地主獲致高額之土地增值，此非屬於土地權利關係人施以
20 勞力、資本而獲取之增值，自不應歸於私人所獨享，基於漲
21 價歸公之理念，應回饋社會大眾共享（增值回饋）；另由於
22 土地使用變更造成公共設施需求增加與對環境之衝擊，基於
23 外部成本內部化，亦應由開發者付費（成長付費）。而關於
24 公共設施用地檢討變更為非公共設施用地之情形，土地權利
25 關係人所應提供捐贈之具體事項（包括捐贈回饋之項目、比
26 例、計算方式等），除直轄市、縣（市）政府於自治條例或
27 各該原主要計畫通盤檢討書另有規定外，應由都市計畫核定
28 機關之都委會就實際情形審決之。

29 (二)經查，上訴人以被上訴人停車場開發政策改變，致上訴人於
30 其所有系爭土地（停23）經營之停車場營業困難，乃於110
31 年5月間，依都市計畫法第24條規定，提出系爭細部計畫變

更案之計畫書，向被上訴人申請將系爭土地變更為「第四種住宅區」。案經110年11月26日系爭第96次都委會議決議：「(一)……本案附帶條件修正如下，申請人如未能依限完成，則失其效力……。1.依據都市計畫法第27條之1及106年9月22日發布實施原高雄市主要計畫（第三次通盤檢討）案規定，本案變更負擔比例42%應捐贈變更範圍內土地，得採繳納代金方式辦理……。另有關代金繳納除依高雄市通案性規定以市價估算外，估價條件與基準需依照內政部頒訂不動產估價技術規則第83、84條合併估價，並與本府協商。2.申請人應於本市都委會審議通過會議紀錄發文之日起1年內，與高雄市政府簽訂協議書，並完成變更負擔後，本案都市計畫始能依法公告發布實施。」等語。嗣兩造於110年12月22日簽訂系爭協議書，於第1條(依據及目的)約定：「為執行『變更高雄市都市計畫（灣子內地區）細部計畫停車場用地（停23）為第四種住宅區案』（以下稱本案），爰依都市計畫法第27條之1及高雄市都市計畫委員會110年11月26日第96次會議決議簽訂本協議書，並納入變更計畫書，俾利執行。」第2條(變更標的)約定：「甲方（按：即上訴人，下同）所有坐落○○市○○區○○段○小段2047、2047-1地號等2筆土地，地籍面積合計約1,853平方公尺，由停車場用地變更為第四種住宅區。」第4條(協議內容)約定：「甲方同意完成下列事項：(一)本案公告發布實施前，甲方應於本市都委會審議通過會議紀錄發文之日（110年11月29日）起1年內（111年11月28日），與乙方（按：即被上訴人，下同）簽訂協議書，並完成一次性捐贈變更標的面積42%之土地，得採繳納代金方式辦理。(二)繳交代金之計算標準，依高雄市通案性規定，以變更標的應捐贈之土地面積乘以土地市價，且其估價條件與基準需依照內政部頒訂不動產估價技術規則第83、84條合併估價。(三)上開土地市價由乙方委託1家不動產估價者查估變更後可建築土地之價格，查估相關費用由甲方負擔，並由乙方函發繳費通知之日起30日內完成代金繳納。」

……。」第7條(協議書之補充)約定：「本協議書如有未盡事宜，悉依高雄市都市計畫委員會110年11月26日第96次會議決議及本案公告發布實施之都市計畫書圖相關規定辦理，或由甲乙雙方協議補增或以換文方式商訂之。」等情，為原審依法確定之事實，核與卷內證據資料相符。上開協議書締約之一方為行政機關（被上訴人），且係被上訴人為執行都市計畫法第27條之1所定法規範內容，以達成增值回饋及成長付費之公益目的，其性質上核屬行政契約。又依法律規定應以行政處分之形式為決定時，行政機關仍得配合行政處分之作成，就相關事項另行締結行政契約。揆諸前揭都市計畫法第24條、第27條之1及都市計畫土地使用分區及公共設施用地檢討變更處理原則等規定，並無明文不得以締結行政契約之方式，就直轄市政府依土地權利關係人之申請變更細部計畫、土地權利關係人則相應提供或捐贈土地或一定金額之公法上法律關係予以約定（設定），且行政機關就變更細部計畫之申請，仍應踐行法定程序辦理（前揭都市計畫法第23條、第24條規定參照），而回饋方式(捐贈土地或一定金額)或回饋金額復屬當事人於法令範圍內得為磋商之事項，是依前述法規之目的及精神，亦無從認定上開公法上法律關係於性質上不得以締結行政契約之方式予以設定（行政程序法第135條規定參照）。原判決因而論明：依系爭第96次都委會議決議，系爭細部計畫變更案之後續進行，係以申請人願否協商接受條件、願否依限簽訂協議書而定，申請人享有平等之決定權，顯見該決議係建議採訂立行政契約之方式辦理。嗣被上訴人依上開決議，與上訴人協商後簽訂系爭協議書，核係就都市計畫法第24條、第27條之1第1項規定細部計畫變更之捐贈回饋事項所為之協議，性質上應屬行政契約等語，於法核無不合。

(三)按「無法律上之原因而受利益，致他人受損害者，應返還其利益。雖有法律上之原因，而其後已不存在者，亦同。」民法第179條定有明文。而公法上不當得利返還請求權，係於

01 公法之法律關係中，受損害者對無法律上之原因而受領給付
02 者，請求其返還所受利益之權利，以調整當事人間不當之損
03 益變動。公法上不當得利，雖然實定法尚無一般性規定，然
04 為公法上固有之法理，可與民法不當得利制度相比擬。參酌
05 前揭民法第179條規定，公法上不當得利返還請求權需具備
06 以下要件：1.須為公法關係之爭議；2.須有一方受利益，他
07 方受損害；3.利益與受損害之間須有直接因果關係；4.受利
08 益係無法律上原因等要件，始足當之。又按行政程序法第13
09 9條規定：「行政契約之締結，應以書面為之。但法規另有
10 其他方式之規定者，依其規定。」第149條規定：「行政契
11 約，本法未規定者，準用民法相關之規定。」民法第153條
12 規定：「（第1項）當事人互相表示意思一致者，無論其為
13 明示或默示，契約即為成立。（第2項）當事人對於必要之
14 點，意思一致，而對於非必要之點，未經表示意思者，推定
15 其契約為成立，關於該非必要之點，當事人意思不一致時，
16 法院應依其事件之性質定之。」經查：

17 1.被上訴人依系爭協議書第4條第3款規定委託不動產估價業
18 者查估系爭土地變更後之價格後，於111年4月20日函知上
19 訴人鑑價結果並請其繳納系爭代金。上訴人認查估之土地
20 價格過高，提出陳情，經111年11月2日第108次都委會議
21 決議仍維持代金繳納金額，但同意展延代金繳納期限6個
22 月，被上訴人爰於111年11月18日以系爭函檢送增列代金
23 繳納金額及延展期限等內容之系爭補充協議書予上訴人，
24 請上訴人完成用印後檢還。嗣上訴人於111年11月24日發
25 函被上訴人（都市發展局）表明「同意依110年12月22日
26 協議書第四條(一)於111年11月28日前完成一次性捐贈變更
27 負擔得採繳納代金方式辦理之規定，於111年11月28日前
28 匯款新台幣168,862,932元整至高雄市政府都市發展
29 局……帳戶」等語，並旋於111年11月25日繳納系爭代金
30 完畢。嗣因上訴人對系爭補充協議書遲未簽名換約，亦未
31 表明是否同意，被上訴人遂分別於111年12月1日、12月12

01 日函知上訴人：「三、本案本府前於111年11月18
02 日……，依高雄市都市計畫委員會第108次會議決議，檢
03 送補充協議書予貴公司辦理簽訂，惟經貴公司111年11月2
04 4日……函表示同意依原110年12月22日協議書完成一次性
05 捐贈負擔代金，至於是否同意依110年11月26日高雄市都
06 市計畫委員會第96次決議事項：『發布實施日2年內完成
07 變更建物使用執照』辦理，並依原協議書約定履約，並未
08 表明，為求慎重，請貴公司於發文日一週內來函表示是否
09 同意上開事項，屆期未來函，視為貴公司仍依原協議書履
10 約，不簽訂補充協議書。四、承上，本案如經確認不續簽
11 訂補充協議書，請依高雄市都市計畫委員會第96次決議修
12 正旨案變更計畫書、圖，……。」、「貴公司……請於發
13 文日1個月內，依本市第96次都市計畫委員會決議之附錄
14 一第(二)點檢送修正細部計畫書圖各8份，屆期不補正或補
15 正不完全者，本府將依都市計畫法高雄市施行細則第11
16 條，駁回旨案變更細部計畫申請，並退還貴公司111年11
17 月25日所繳納之變更回饋代金」等語，上訴人隨即於111
18 年12月22日發函檢附修正細部計畫書圖各8份予被上訴
19 人，並要求被上訴人於公告實施系爭細部計畫變更案後，
20 來函告知上訴人等語，被上訴人爰於112年1月7日公告發
21 布實施系爭細部計畫變更案等事實，亦經原審認定明確，
22 核與卷內證據資料並無不合。

- 23 2.由前揭事實可知，系爭協議書業已約明兩造之主要契約義
24 務分別係由上訴人繳納代金，而被上訴人則為辦理系爭土
25 地之細部計畫變更（由停車場用地變更為第四種住宅
26 區），雙方就此業已達成意思表示合致。固然，就上訴人
27 所應繳納代金之具體數額未於系爭協議書中確定，然已約
28 明確定代金金額之方式為由被上訴人委託1家不動產估價
29 業者辦理查估（依不動產估價技術規則第83條、第84條規
30 定合併估價），則上訴人所應負擔之代金金額應認已可得
31 確定，兩造間就此契約必要之點仍應認意思一致。再者，

系爭第96次都委會議決議業已載明：「依據都市計畫法第27條之1及106年9月22日發布實施原高雄市主要計畫（第三次通盤檢討）案規定，本案變更負擔比例42%應捐贈變更範圍內土地」等語，而依原審據為裁判基礎之「擴大及變更原高雄市主要計畫（第三次通盤檢討）（第一階段）案計畫書」【即前開決議所指「原高雄市主要計畫（第三次通盤檢討）案」】之「第十章實施進度及經費」內「第三節都市計畫變更負擔回饋規定」，其中關於申請將公共設施（不含市場）變更為住宅區之變更負擔比例明訂原則上為42%，並規定：「若原都市計畫（第一次）公告實施之住宅區或商業區等曾經都市計畫通盤檢討變更為公共設施用地或其他分區，今再恢復變更為原住宅區或商業區，若屬上述狀況私有土地變更者，則免負擔」（下稱系爭免負擔條款）等語；另被上訴人於111年4月20日函知上訴人鑑價結果並請其繳納系爭代金後，上訴人認查估之土地價格過高，而於111年4月27日回覆被上訴人之函文中載稱：「鑑定報告書以素地為估價依據」等語，亦經原審認定明確，凡此均堪認上訴人對於系爭協議書所載上訴人繳納代金之契約義務，已能得悉其具體金額之確定方式（包括由1家估價業者以素地查估並依不動產估價技術規則第83條、第84條規定辦理、上訴人之變更負擔比例為42%等）、免負擔之要件等事項。嗣經被上訴人於111年11月18日以系爭函檢送增列代金繳納金額及延展期限等內容之系爭補充協議書予上訴人，並請上訴人完成用印後檢還，上訴人雖未簽署系爭補充協議書，然仍於111年11月24日函知被上訴人表示同意一次性繳納代金，並於翌（25）日繳納系爭代金完畢，自可認兩造間就代金之具體金額，業已藉由書面往返之方式達成合意，自不因上訴人未簽訂系爭補充協議書而影響系爭協議書關於兩造所負給付義務之約定效力。則原判決論明：依兩造上述往返函文之意旨，足認兩造就系爭協議書之未盡事宜，包括鑑價結果之代金

數額，業已達成意思之合致，依系爭協議書第7條約定，以交換函文之方式完成商訂，並業已互為履行契約義務完畢等語，核無違反論理法則、證據法則或理由不備、理由矛盾之情事。

3. 上訴意旨主張其符合系爭免負擔條款之要件，依法無須繳納系爭代金，上訴人業已就被上訴人所指代金之認定與計算認有瑕疵、錯誤，提出異議、陳情，並於111年12月5日發函向被上訴人表示保留行政救濟之權利，可見上訴人並非已同意繳納代金係屬系爭協議書之契約義務。又系爭土地係因都市計畫通盤檢討而由住宅區變更為停車場用地，符合系爭免負擔條款之要件，原審遽依都市計畫法第7條第1款、第2款規定，擴張解釋系爭免負擔條款，有判決不適用法則、適用法則不當及判決不備理由之違法。再者，都市計畫法第27條之1、系爭第96次都委會議決議及系爭協議書均無規定或約定以「素地」估價，依被上訴人110年12月22日委託估價之函文中，亦無排除不動產估價技術規則第86條等規定之適用，則於估價時自應考量系爭土地上之建物對宗地價格之影響，方屬合法妥當；更何況，估價報告亦有未將陽臺列入營建成本之支出、僅按1%計算營業稅稅金成本等估價瑕疵等語。然如前所述，依系爭協議書所載，兩造間業已就主要契約義務（上訴人繳納代金，被上訴人辦理系爭土地之細部計畫變更）達成意思表示合致，就上訴人所應繳納代金之具體數額，亦因已約定確定代金數額之方式，而可得確定，並於日後藉由雙方書面函文的往返，而就代金之具體金額（即系爭代金）達成合意。至上訴人固於111年12月5日向被上訴人發函表示略以：上訴人無奈於111年11月24日發函表示同意完成一次性捐贈負擔，上訴人既已完成變更負擔，即表明同意依系爭第96次都委會議決議事項辦理。但對111年11月2日第108次都委會議決議，則保留行政救濟權利等語（原判決事實概要欄(二)誤載為「原告……以111年11月24日左腳右腳

第111112401號函……向被告表示保留行政救濟權利」)。然姑不論該次發函日期(111年12月5日)係在上訴人於111年11月24日以無任何保留方式向被上訴人(都市發展局)表達願意依約(系爭協議書)繳納系爭代金之後,且上訴人認為系爭代金金額過高,而欲就此保留行政救濟之權利,亦僅屬上訴人向被上訴人表達其日後尋求行政救濟之可能,並不影響其已就系爭代金金額所為意思表示之效力。上訴人據此主張其並非已同意繳納代金係屬系爭協議書之契約義務等語,自無可採。又本件上訴人不僅未主張系爭協議書有何無效、經合法撤銷意思表示或其他已不存在之情事,且被上訴人於111年12月12日發函向上訴人表示如未依期限補正提出修正後之細部計畫書圖,將駁回系爭申請案,並「退還貴公司111年11月25日所繳納之變更回饋代金」等語,上訴人亦仍於111年12月22日辦理補正,並要求被上訴人於公告實施系爭細部計畫變更案後,來函告知上訴人等語,更可認上訴人並不因系爭代金之爭議,而否定系爭協議書之有效性。從而,被上訴人本於系爭協議書之法律關係所受領之系爭代金,自非「無法律上之原因而受利益」之不當得利。另系爭協議書之效力既未經解消,上訴人前述關於土地估價瑕疵之各項主張,無論是否可採,均無從據以請求返還不當得利。原判決就此部分之論述,經核尚屬贅論,上訴人猶執陳詞指摘原判決此部分之論斷違法,亦無從為其有利之認定。

(四)關於上訴人於原審所為先位聲明部分,上訴人除訴請撤銷訴願決定及系爭函外,並依行政訴訟法第196條第1項規定,請求退還繳納之系爭代金及其法定遲延利息。然按行政訴訟法第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。」同法第4條第1項規定:「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,經依訴

願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」可知，提起撤銷訴訟，須以行政處分為其程序標的；而所謂「行政處分」，依行政程序法第92條第1項及訴願法第3條第1項規定，則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。故若僅為行政機關之單純事實敘述、觀念通知、理由說明或行政指導，並不因該項敘述或說明而生法律上效果，即非行政處分。經查，兩造就系爭申請案係以簽訂行政契約之方式，規範兩造間關於代金負擔、辦理系爭土地細部計畫變更等之公法上權利義務關係，已如前述；而觀諸系爭函所載內容，無非係被上訴人依前揭系爭協議書第7條約定及111年11月2日第108次都委會議決議，檢送系爭補充協議書予上訴人，請上訴人儘速完成用印後檢還被上訴人，並告知上訴人上開決議「同意修正使用執照變更期限以及展延變更代金繳納期限」之內容。因此，上開函文僅單純為事實敘述或觀念通知，並不發生法律上效果。上訴人以系爭函為程序標的而提起撤銷訴訟，要與撤銷訴訟之訴訟要件不合。至行政訴訟法第196條第1項規定：「行政處分已執行者，行政法院為撤銷行政處分判決時，經原告聲請，並認為適當者，得於判決中命行政機關為回復原狀之必要處置。」乃係指得撤銷之行政處分雖已執行完畢，惟如人民因該處分之撤銷而有可回復之法律上利益時，應許其請求回復原狀。若該回復原狀之聲請，係與撤銷訴訟合併提起，且有回復之可能，回復原狀部分並已達可為裁判之程度，行政法院亦認為適當者，即得於撤銷行政處分判決時，命行政機關為回復原狀之必要處置。本件上訴人所提撤銷訴訟既非合法，自無行政法院認為適當而於判決時命行政機關為回復原狀之問題，是上訴人此部分之訴，於法亦非有據。原判決爰以上訴人對非屬行政處分之系爭函提起撤銷訴訟，其起訴為不合法；上訴人請求依行政訴訟法第196條第1項規

01 定判決回復原狀即退還已繳納之代金，亦無理由，均應予駁
02 回，於法並無違誤。另就上訴人依公法上不當得利法律關
03 係，備位聲明請求被上訴人退還系爭代金及其法定遲延利息
04 部分，本件被上訴人係本於系爭協議書之法律關係而受領系
05 爭代金，自非「無法律上之原因而受利益」之不當得利，已
06 如前述，則上訴人此部分之訴，核無理由，原判決乃論明：
07 上訴人依系爭協議書之契約關係，履行其給付義務而繳納系
08 爭代金，並無契約無效原因或使契約關係消滅之情形，被上
09 訴人依契約關係而受有利益之法律上原因，並未消滅，核與
10 公法上不當得利之要件不合。上訴人依公法上不當得利之法
11 律關係請求返還，並無理由，備位之訴亦應予駁回等語，於
12 法亦無不合。

13 (五)綜上所述，原判決以上訴人之訴一部為不合法，一部為無理
14 由，而併於判決內駁回，核無違誤。上訴意旨仍執前詞，指
15 摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

16 四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
17 項、第98條第1項前段，判決如主文。

18 中 華 民 國 115 年 3 月 19 日

19 最高行政法院第二庭

20 審判長法官 陳 國 成

21 法官 高 愈 杰

22 法官 林 秀 圓

23 法官 楊 坤 樵

24 法官 李 明 益

25 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

26 中 華 民 國 115 年 3 月 19 日

27 書記官 林 郁 芳