最　高　行　政　法　院　判　決

114年度上字第534號

上　訴　人　林偉民

　　林偉國

　　林偉雄

共　　同

訴訟代理人　黃博聖　律師

被 上訴 人　臺北市立萬華國民中學

代　表　人　洪志成

訴訟代理人　張珮琦　律師

複 代理 人　賴柏霖　律師

上列當事人間補助費事件，上訴人對於中華民國114年5月22日臺北高等行政法院112年度訴更一字第31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：

㈠上訴人之父林志鵬為被上訴人所屬退休人員，前獲配由被上訴人經管、位於○○市○○區○○街0號0樓之市有眷屬宿舍（下稱系爭眷舍）。林志鵬死亡後，遺眷即其配偶林愛珠與被上訴人於民國95年1月1日簽訂宿舍借用契約，約定續住系爭眷舍，以借用人符合合法續住資格期間為借用期間，倘借用人不符續住資格時，應在3個月內遷出，將借用宿舍交還貸與人。林愛珠於107年8月21日依行為時臺北市市有眷舍房地處理自治條例（該自治條例於107年7月6日修正公布第20

條規定，明文該自治條例至108年1月1日起失效，下稱眷舍處理自治條例）第5條規定，填具自動遷讓眷舍申請書（下稱系爭申請），申請自動遷讓騰空返還系爭眷舍，並請領搬遷補助費。被上訴人乃於107年9月12日辦理現場會勘，確認系爭眷舍面積、搬遷補助費及建築物拆遷補償費（下合稱系爭搬遷補助費），在確認系爭申請符合眷舍處理自治條例相關規定要件後，以107年9月17日北市萬中總字第1076001364號函（下稱107年9月17日函）報臺北市政府教育局（下稱教育局）；經教育局以107年10月8日北市教工字第1076031666號函（下稱107年10月8日函）復被上訴人：臺北市政府已於107年10月2日准由「臺北市市有財產開發基金」項下支應系爭搬遷補助費，請被上訴人依行為時臺北市市有眷舍房地加強處理方案（按：應為「臺北市市有宿舍及眷舍房地加強處理方案」之誤繕，於108年1月1日停止適用，下稱眷舍加強處理方案），通知現住人配合於6個月內騰空遷出返還系爭眷舍，另請檢齊完成斷水、電、瓦斯、點交房舍及戶籍除戶等證明文件，逕函送該府財政局（即臺北市政府財政局，下稱財政局）核撥經費後發給之等語。

㈡嗣被上訴人查知林愛珠已於107年9月29日死亡，乃以107年10月16日北市萬中總字第1076001964號函（下稱107年10月16日函）檢陳林愛珠死亡證明書，向教育局詢問可否由林愛珠之法定繼承人（按：即上訴人）辦理後續騰空返還系爭眷舍及請領自動搬遷補助費。經教育局以107年10月23日北市教工字第1076053840號函復：請被上訴人釐清林愛珠是否已辦理死亡（除戶）登記及是否符合「於居住期間自動遷讓眷舍」之要件等語；嗣該局再以107年11月29日北市教工字第10760691702號函（下稱107年11月29日函）復被上訴人：系爭申請業經簽奉該府同意由林愛珠之合法繼承人領受自動搬遷補助費，請被上訴人與合法繼承人於107年10月2日起6個月內騰空遷出返還系爭眷舍；另請被上訴人檢齊完成斷水、

電、瓦斯、點交房舍及戶籍除戶等證明文件，逕函送財政局核撥經費後發給之等語。

㈢嗣被上訴人以107年12月6日北市萬中總字第1076003406號函檢附相關申請證明文件，向財政局申請系爭搬遷補助費新臺幣（下同）733,180元，並匯入被上訴人特種基金保管款帳戶。財政局以107年12月10日北市財開字第1076007617號函（下稱107年12月10日函）復：請被上訴人於收款後將合法繼承人之具領憑證連同房地點交紀錄送該局辦理核銷事宜等語。上訴人於107年12月19日配合被上訴人辦理系爭眷舍點交，並於107年12月25日繳回系爭眷舍鑰匙；被上訴人再以108年1月8日北市萬中總字第1076003662號函（下稱108年1月8日函）檢附點交紀錄表、斷水電證明單等資料，報請財政局核撥系爭搬遷補助費，經財政局以108年1月11日北市財開字第1083000834號函（下稱108年1月11日函）復被上訴人：依臺北市政府法務局（按：應為臺北市政府法規委員會，於101年9月18日改制為臺北市政府法務局）95年5月15日簽見，合法現住人申請自動遷讓，必須完成遷讓眷舍行為後，始取得搬遷補助費之受領權利。系爭搬遷補助費於107年10月2日簽奉核定，因林愛珠於107年9月29日死亡，經教育局再次簽報核定時間為107年11月28日，均無法符合「於居住期間內自動遷讓眷舍」之所有行為等語，並檢還相關文件。被上訴人遂依上開財政局108年1月11日函文意旨，以108年1月21日北市萬中總字第1086000366號函（下稱系爭函）通知上訴人：財政局無法核撥系爭搬遷補助費。上訴人不服，提起訴願遭駁回，乃依行政程序法第120條規定向臺北高等行政法院（下稱原審）提起一般給付訴訟，聲明：被上訴人應給付上訴人733,180元。經原審以109年度訴字第622號判決（下稱原審前審判決）全額判准後，被上訴人不服，提起上訴，經本院111年度上字第670號判決（下稱本院發回判決）將原審前審判決廢棄，發回原審更為審理。嗣原審以112年

度訴更一字第31號判決（下稱原判決）駁回上訴人之訴。上訴人不服，乃提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審之答辯及原判決理由，均引用原判決之記載。

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

㈠行政程序法第119條規定：「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」第120條規定：「（第1項）授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無前條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償。（第2項）前項補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利益。（第3項）關於補償之爭議及補償之金額，相對人有不服者，得向行政法院提起給付訴訟。」準此，依行政程序法第120條規定請求補償者，必須其遭受財產上之損失係因行政機關撤銷原授予利益之違法行政處分所致者，始足當之。又依該規定請求補償，僅須就是否應補償或補償金額有所爭議，而認為有起訴必要者，即得提起一般給付訴訟。本件上訴人雖曾就系爭函不服提起訴願，請求撤銷系爭函及核發系爭搬遷補助費給上訴人。經訴願決定予以駁回後，上訴人未續行提起行政訴訟，而係依行政程序法第120條規定，提起本件一般給付訴訟，請求被上訴人應給付733,180元。因該金額與系爭搬遷補助費之金額相同，被上訴人又曾以系爭函否准系爭申請，堪認兩造間對於被上訴人應否給付上訴人前開金額，已生爭議；又行政程序法第120條所規定之補償請求權，於適用上不以受益人對於行政機關之撤銷（授益處分）處分應窮盡救濟途徑為必要，因受益人如不爭執該撤銷處分之合法性，自無強令其應提起無爭執實益之

訴訟，方能請求損失補償之理。是本件原判決稱：上訴人前因不服系爭函而提起訴願遭駁回後，未續以被上訴人為被告提起行政救濟而告確定，其所提本件給付訴訟，當屬無據等語，於法難謂允洽，惟尚不影響判決結論(詳後述)。

㈡系爭搬遷補助費所涉相關規定及其適用說明：

1.臺北市為處理臺北市政府所屬各機關學校經管市有眷舍房地，爰制定眷舍處理自治條例。依該自治條例第2條規定：「本自治條例之主管機關為市政府財政局。」第3條第1項、第2項規定：「（第1項）本自治條例所稱合法現住人，應符合下列各款規定：一　於民國七十二年五月一日以前依規定配（借）住眷屬宿舍。二　為現職人員、退休人員、資遣人員或其遺眷。三　有居住之事實。四　未曾獲政府各類輔助購置住宅。五　非調職、轉任、辭職、解僱、解聘（含不續僱、不續聘）、撤職或免職人員。六　未違反眷舍配（借）住法令之規定或契約約定致喪失續住資格者。（第2項）前項第二款所稱之遺眷，指原配（借）住人之父母、未再婚之配偶或未婚之未成年子女。」第4條規定：「眷舍現住人是否符合前條規定之認定及其搬遷處理事宜，由眷舍管理機關依權責處理；不符合前條規定之資格者，眷舍管理機關應限期通知收回，並依規定請求占用期間無權占用使用補償金。」第5條規定：「（第1項）合法現住人於居住期間自動遷讓眷舍或經眷舍管理機關通知收回而自動遷讓眷舍者，得由眷舍管理機關核給搬遷補助費。……。（第2項）眷舍管理機關應斟酌眷舍坐落地點、大小等級等因素，核給新臺幣十二萬元至二十四萬元之搬遷補助費；……。（第3項）第一項搬遷補助費，除依前項標準發給外，另比照市政府舉辦公共工程相關規定查計建築物拆遷補償費之二分之一發給。建築物拆遷補償費，應由眷舍管理機關會同市政府工務局勘查，依實際丈量面積核計；其面積未達六十六平方公尺者，以六十六平方公尺計。」

2.又眷舍處理自治條例於92年8月1日公布施行後，臺北市政府為充分瞭解宿舍房地現況，以整體規劃後續處理方案，提高市有財產運用效益，爰依該自治條例相關規定，訂定眷舍加強處理方案，以為各機關學校之處理依據。依行為時眷舍加強處理方案第2點第4款規定：「實施範圍：本府所屬各機關學校經管之下列市有宿舍：……。四、72年5月1日以前配住之眷屬宿舍。」第3點第1款第5目、第2款第1目規定：「作業分工：一、宿舍管理機關：……。㈤配合眷舍房地各項處理措施，辦理應行辦理事項，如提供相關房地及配住資料、協調處理現住人搬遷、意願調查及有關自動搬遷、騰空標售或開發利用之補助費發放‧‧等。……。二、財政局：㈠彙整管理機關列報各項宿舍房地資料，以為決策及處理之參考。」第7點第2款第1目第1小目、第2目至第7目規定：「眷舍房地之處理作業流程：眷舍房地經依個別狀況，擬具處理計畫後，管理機關應即依下列流程（流程圖詳附件九）辦理後續事宜：……。二、自動遷讓：㈠現住人申請或管理機關評估收回：1.眷舍合法現住人申請自動遷讓眷舍者，應……向管理機關提出書面申請；……。㈡管理機關資格審查：眷舍管理機關……受理現住人自動遷讓眷舍之申請時，應先審核現住人是否符合本自治條例第4條合法現住人資格條件之規定，若不符合，並應將審核結果通知現住人，請其依規定遷讓返還眷舍。㈢勘估搬遷補助費：眷舍管理機關經審核現住人資格無誤，並經評估同意辦理時，應檢齊下列資料勘查建物面積，核算搬遷補助費……。㈣簽報市長核定：經依規定核算搬遷補助費後，管理機關應填製自動搬遷補助費核發標準表……，循行政程序專案簽報市長核定，並加會本府財政局。㈤通知合法現住人騰空眷舍：經專案簽准後，眷舍管理機關應通知合法現住人於6個月內完成斷水、電、瓦斯等配合措施後，騰空返還眷舍房地。……。㈥申請撥款：自動搬遷補助費經簽奉核定後，眷舍管理機

關應檢附機關收款收據、奉准簽呈影本、現住人同意搬遷切結書函請本府財政局撥付搬遷補助費後，通知合法現住人具領。㈦收回房地及發放補助費：合法現住人配合完成斷水、電、瓦斯，並返還眷舍房地後，管理機關應即通知現住人領取搬遷補助費。眷舍管理機關收回眷舍房地應辦理點收手續，製作房地點交紀錄並拍攝現場照片。」第8點第1款規定：「眷舍房地處理相關經費來源：一、辦理自動遷讓、……者，所需自動搬遷補助費、……，除基金管理機關經管眷舍外，由臺北市市有財產開發基金支應。」

3.綜上規定可知，眷舍處理自治條例所定搬遷補助費之核給，係以合法現住人滿足「於居住期間自動遷讓眷舍」為要件，亦即合法現住人須完成遷讓眷舍之所有行為（包括完成斷水、電、瓦斯，並返還眷舍房地），使眷舍復歸眷舍管理機關占有之狀態，始足當之。又眷舍處理自治條例固以財政局為該條例之主管機關，然該條例明文眷舍管理機關為搬遷補助費之核給機關，關於眷舍搬遷處理事宜，包括受理眷舍合法現住人自動遷讓眷舍之書面申請、合法現住人資格之審查認定、勘估搬遷補助費、循行政程序專案簽報市長核定、通知合法現住人騰空眷舍、向財政局申請撥款及通知現住人領取搬遷補助費等事項，亦均屬眷舍管理機關之權責範圍。

㈢按所謂行政處分，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（訴願法第3條第1項、行政程序法第92條第1項參照）。至行政機關於作成完全及終局之決定前，機關內各單位間之會簽意見，或機關與機關間交換意見之行文，均係為推動行政程序之進行，並未對外直接發生法律效果；另行政機關所為單純事實之敘述或理由之說明，並不因該項敘述或說明而直接發生何法律上之效果，均非行政處分。

㈣經查，上訴人之父林志鵬獲配系爭眷舍，林愛珠係以其遺眷身分，而與被上訴人約定續住系爭眷舍。林愛珠於107年8月21日依眷舍處理自治條例第5條規定，申請自動遷讓騰空返還系爭眷舍，並請領搬遷補助費，經被上訴人於107年9月12日辦理現場會勘，確認系爭眷舍面積及系爭搬遷補助費，並以被上訴人107年9月17日函報教育局，經教育局於107年10月2日簽奉臺北市政府核准後，以107年10月8日函復被上訴人。嗣被上訴人查知林愛珠已於107年9月29日死亡，乃以107年10月16日函向教育局詢問應如何辦理，經該局以107年11月29日函復被上訴人檢齊完成斷水、電、瓦斯、點交房舍及戶籍除戶等證明文件，逕函送財政局核撥經費後發給之等語。被上訴人乃以108年1月8日函檢附點交紀錄表、斷水電證明單等資料，報請財政局核撥系爭搬遷補助費，惟經財政局以108年1月11日函復被上訴人：林愛珠於107年9月29日死亡，未完成於居住期間內自動遷讓眷舍之所有行為等語，遂檢還相關證明文件等情，為原審依法確定之事實；原判決進而論明：林愛珠未於居住期間內完成自動遷讓系爭眷舍，不符合領取系爭搬遷補助費之資格，上訴人自無繼承受領搬遷補助費權利。又上訴人均不符「合法現住人」之要件，被上訴人以系爭函否准系爭申請，即無不合。再被上訴人與教育局、財政局之往來函文，僅係內部機關用以確定林愛珠是否有符合眷舍處理自治條例第5條自動遷讓之要件，受文者均非上訴人，副本亦無送達。被上訴人承辦人員以口頭通知上訴人處理後續遷讓程序，或於107年12月19日眷舍收回點交紀錄表上第5點註記「預計下週一(12/24)前完成所有手續後，即辦理後續領款作業，預計108年1月匯款」等文字，屬於眷舍加強處理方案第7點第2款自動遷讓之「通知合法現住人騰空眷舍」及「收回房地」之準備行為，非屬行政處分。被上訴人既未作成授給系爭搬遷補助費之行政處分，則上訴人主張被上訴人事後否准請領系爭搬遷補助費，有違信賴保

護等等，即失其立論基礎等語，核與卷內證據相符，亦無違反論理法則、證據法則或理由不備、理由矛盾等情事。

㈤上訴意旨固以本件關鍵爭點應係「被上訴人承辦人員以口頭通知上訴人處理遷讓程序」究屬授益處分或作成授益處分前之準備行為。被上訴人收受教育局107年11月29日函、財政局107年12月10日函後，因臺北市政府已核准由上訴人領受系爭搬遷補助費733,180元，被上訴人為備妥後續核銷所需之斷水、電、瓦斯之證明文件、具領憑證及房地點交紀錄，即須通知上訴人上開2份函文之內容並相約點交之日期（107年12月19日），則被上訴人之「通知」，必然係在107年11月29日至同年12月19日之間。承辦人為被上訴人之職員，經被上訴人授權而代表被上訴人以電話通知上訴人之系爭申請業經核准，即上訴人得領取733,180元，當屬行政處分。原判決針對上訴人再三強調之「口頭通知」部分，未依本院發回判決意旨詳加調查，未附具任何理由，且未傳訊被上訴人之承辦人到庭釐清，即認非屬行政處分，顯有判決不備理由之違背法令情事等語。然查：

1.行政訴訟法第260條第3項規定：「受發回或發交之高等行政法院，應以最高行政法院所為廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎。」此規定旨在統一法令見解及貫徹審級制度，並確保當事人訴訟權之落實，且因受發回之高等行政法院得重為必要之事證調查，並基於新的調查結果形成心證。故若本院發回或發交之意見，並非法律上之判斷，而係調查事實之指示，或事件經發回或發交後，經調查證據之結果，與發回或發交時所依據之事實不一致者，受發回或發交之法院自不受發回或發交之意見拘束。

2.本院發回判決係依原審前審判決所載：上訴人曾經被上訴人之承辦人告知臺北市政府已核准系爭申請，且被上訴人或臺北市政府、財政局、教育局之公文往返，均未曾於財政局108年1月11日函以前否定上訴人之申請資格，亦未曾表示必須要合法現住人之遷讓行為全部完成，始會核准申

請。故被上訴人已就系爭申請，以口頭方式對林愛珠之繼承人即上訴人為核准之意思表示，而直接發生法律效果，核屬一授益之行政處分等節，指摘原審前審判決未考量合法現住人申請領取搬遷補助費，須經機關資格審查、勘估搬遷補助費、簽報市長核定、眷舍管理機關通知返還眷舍房地、合法現住人返還眷舍房地等程序後，經眷舍管理機關通知領取搬遷補助費；亦即合法申請人通過資格審查、依規定核算搬遷補助費後，通知合法申請人騰空眷舍，本係為達成授與補助費處分之程序一環。被上訴人於系爭搬遷補助費經市長核定後，對非合法申請之上訴人所為之相關通知，究係單純通知搬遷之作成授益處分之準備行為，抑或有作成授給補助費處分之意思，原審縱認該授益行政處分得以口頭為之，亦應查明該授益處分作成之具體情節及其內容。然原審未予調查，且敘明何以被上訴人承辦人員有權代表被上訴人，即為上開認定，自有判決不備理由之違法，並以被上訴人究否曾對上訴人作成核給系爭搬遷補助費之處分，乃上訴人為本件請求之前提，因該部分事實猶有未明，爰將原審前審判決廢棄，發回原審更為審理。

3.由前揭本院發回判決意旨可知，該判決係指示發回後，原審應就被上訴人是否曾對上訴人作成核給系爭搬遷補助費處分之事實加以究明。而由前述眷舍處理自治條例、眷舍加強處理方案之相關規定可知，系爭搬遷補助費係以眷舍管理機關為作成核給處分之機關，然因系爭搬遷補助費之發放係屬市有眷舍處理事務之範圍，且涉及市有財產開發基金之經費支出，故上開規定乃明文眷舍管理機關於核給系爭搬遷補助費前，應循行政流程報由市長核定。此部分係屬機關間內部行政程序之一環，市長之核定性質上非屬行政處分，臺北市政府亦非系爭搬遷補助費之核給機關。再者，系爭搬遷補助費之核給既係以合法現住人滿足「於居住期間自動遷讓眷舍」為要件，則即使系爭搬遷補助費

經市長核定，眷舍管理機關後續仍應將相關之遷讓程序處理完竣，始得作成核給系爭搬遷補助費之行政處分。

4.本件系爭申請早經教育局於107年10月2日簽奉臺北市政府（市長）核准後，以107年10月8日函要求被上訴人通知現住人配合於6個月內騰空遷出返還系爭眷舍，另請檢齊完成斷水、電、瓦斯、點交房舍及戶籍除戶等證明文件，逕函送財政局核撥經費後發給之等語；即使在查知林愛珠已於107年9月29日死亡後，教育局於107年11月29日函中，除敘明系爭申請業經簽奉該府同意由林愛珠之合法繼承人領受自動搬遷補助費之情外，亦要求被上訴人與合法繼承人於107年10月2日起6個月內騰空遷出返還系爭眷舍；另請被上訴人檢齊完成斷水、電、瓦斯、點交房舍及戶籍除戶等證明文件，逕函送財政局核撥經費後發給之等語。可見，上開教育局107年11月29日函的重點在於林愛珠的合法繼承人即上訴人雖非合法現住人，然仍可以領受系爭搬遷補助費，至於核給系爭搬遷補助費之「合法現住人於居住期間自動遷讓眷舍」要件，從未變更甚至免除，亦即上訴人仍應配合完成眷舍之遷讓，始得領受系爭搬遷補助費，被上訴人亦必須於上開要件完成後，始得作成核給系爭搬遷補助費之處分。從而，兩造於107年12月19日辦理眷舍點交，於點交前，縱使被上訴人之承辦人曾向上訴人告知教育局107年11月29日函文意旨或上訴人得領取系爭搬遷補助費，亦僅係單純事實之敘述或要求上訴人應配合完成系爭眷舍遷讓之理由說明，性質上屬於觀念通知，而非行政處分。原審本於其調查證據之結果，敘明其得心證之理由：被上訴人承辦人員以口頭通知上訴人處理後續遷讓程序，屬眷舍加強處理方案第7點第2款自動遷讓之「通知合法現住人騰空眷舍」及「收回房地」之準備行為，非屬行政處分等語，於法並無違誤。上訴人執前開理由指摘原判決違法，自無可採。

㈥綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。上訴意旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

四、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　18　　日

最高行政法院第二庭

審判長法官　陳　國　成

法官　高　愈　杰

法官　林　秀　圓

法官　楊　坤　樵

法官　李　明　益

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　6　　月　　18　　日

書記官　林　郁　芳