最　高　行　政　法　院　判　決

114年度上字第742號

上　訴　人　國軍退除役官兵輔導委員會

代　表　人　嚴德發
訴訟代理人　徐泉清
　　黃國書
被 上訴 人　蕭慶桂

上列當事人間優惠存款事件，上訴人對於中華民國114年8月27日臺北高等行政法院113年度訴更一字第36號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、原判決廢棄。

二、被上訴人在第一審之訴駁回。

三、第一審及上訴審訴訟費用均由被上訴人負擔。

理　由

一、被上訴人前於民國74年6月12日經輔助參加人國防部以國陸榮字第9476號撫卹令視同因公傷殘，核准給予傷殘撫卹，給卹年限10年，被上訴人乃於74年9月23日驗退，復向臺灣銀行股份有限公司（下稱臺灣銀行）辦理優惠存款（下稱優存）並支領利息。嗣輔助參加人國防部依107年7月1日施行之陸海空軍軍官士官服役條例（下稱修正後服役條例）第46條規定，以107年6月25日國人勤務字第1070009888號函及所附重新計算表（下稱107年6月25日函），重新審定並分年調整被上訴人優存利息，惟經比對檔存資料，因查無被上訴人服役及退伍相關資料，故認其並非優存適用對象，乃以109年5月14日國人勤務字第1090103370號函（下稱109年5月14日函），撤銷重新審定之107年6月25日函，並副知上訴人及臺灣銀行；復以109年5月18日國人勤務字第1090105833號函（下稱109年5月18日函），請上訴人依據修正後服役條例第

52條規定，辦理後續追繳溢領或誤領退除給與作業。上訴人後於109年8月4日以輔給字第10900589597號函（下稱系爭函），通知被上訴人其非屬優存適用對象，請其儘速至輔助參加人臺灣銀行新莊分行辦理銷戶，並全數繳還所領優存利息；另以109年8月31日輔給字第1090066012號函，催告被上訴人應繳還之金額為新臺幣（下同）625,852元。被上訴人不服系爭函，循序提起行政訴訟，聲明：訴願決定及原處分均撤銷，先經臺北高等行政法院（下稱原審）110年度訴字第411號判決駁回；被上訴人提起上訴，經本院111年度上字第593號判決廢棄，發回原審更為審理。原審再以113年度訴更一字第36號判決（下稱原判決）訴願決定及原處分均撤銷，上訴人不服，遂提起本件上訴，聲明：原判決廢棄；被上訴人在第一審之訴駁回或發回原審。

二、被上訴人起訴主張與上訴人在原審之答辯均引用原判決之記載。

三、原審撤銷訴願決定及系爭函，係以：被上訴人為乙種國民兵（非志願士兵），於74年間辦理優存事宜時，臺灣銀行悉依陸海空軍退伍除役官兵退伍金優惠儲蓄存款辦法（68年7月16日由輔助參加人國防部、財政部會銜修正發布，下稱行為時優存辦法）辦理（服役條例於86年1月1日始施行），尚無現行法有關審定機關先行核定之規定，自非修正後服役條例第52條第1項或志願士兵服役條例第7條第1項所規範之對象，上訴人以系爭函通知被上訴人至輔助參加人臺灣銀行新莊分行辦理銷戶，並全數繳還所領優存利息，適用法令顯有違誤。又上訴人於109年8月31日發函催告被上訴人應繳還之優存利息金額625,852元，其中包括上訴人負擔部分436,090元，與臺灣銀行負擔部分189,762元，上訴人亦陳明系爭函所載「應全數繳還所領之優惠存款利息」包括臺灣銀行負擔部分，惟臺灣銀行並不因辦理給付退除役軍職人員退伍金優存事務，而取得擬制行政機關之地位，其負擔部分縱屬被上訴人不當取得利益，該不當得利之法律關係乃存在於被上訴

人與臺灣銀行之間，上訴人逕以系爭函命被上訴人返還該部分溢領利息，難認於法有據。是被上訴人訴請撤銷系爭函，為有理由，應予准許等語，為其判斷之基礎。

四、本院查：

㈠按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，經提起訴願而不服其決定，得向行政法院提起撤銷訴訟，行政訴訟法第4條第1項定有明文。此所謂行政處分，依訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規定，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。若僅為行政機關單純之事實敘述、理由說明或觀念通知，自非行政處分，人民如對之提起撤銷訴訟，其起訴即不備合法要件，行政法院應予裁定駁回。

㈡次按「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者，請求其返還所受利益之權利，以調整當事人間不當之損益變動。公法上不當得利，雖然實定法尚無一般性規定，然為公法上固有之法理，可與民法不當得利制度相比擬。參酌前揭民法第179條規定，公法上不當得利返還請求權需具備以下要件：1.須為公法關係之爭議；2.須有一方受利益，他方受損害；3.利益與受損害之間須有直接因果關係；4.受利益係無法律上原因等要件，始足當之（司法院釋字第515號解釋意旨參照）。再按行政程序法第127條第1項至第3項規定：「（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。」係針對經由授益處分而提供金錢或可分物之給付而規範之特殊公法上不當得利返還請求權類型。是若行政機關提供之金錢給付，非以授益處分為其法律上原因，因此所生之不當得利返還問題即無行政程序法第127條之適用，行政機關無從依該條第3項規定，以行政處分之方式命受益人返還，而應回歸前述一般公法上不當得利返還機制之法理，提起一般給付訴訟，請求裁判以取得執行名義；行政機關如以函文通知受益人於一定期限內繳還所受領款項，僅係通知受益人履行返還義務，該函文並未對外直接發生確認返還範圍並限期命受益人返還之法律效果，核屬觀念通知，而非行政處分，受益人對之提起撤銷訴訟，即屬不備起訴要件，應予駁回。

㈢復按修正後服役條例第46條第1項、第2項規定：「（第1項）退撫新制實施前服役年資，依實施前原規定基準核發之退伍金、勳獎章獎金、榮譽獎金、眷補代金及實施前參加軍人保險年資所領取之退除給付，得由臺灣銀行股份有限公司辦理優惠存款。（第2項）前項退伍金、勳獎章獎金、榮譽獎金、眷補代金及軍人保險退伍給付優惠存款之適用對象、辦理條件、金額、利率、期限、利息差額補助、質借及其他相關事項之辦法，由國防部會商財政部擬訂，報行政院核定之。」第52條第1項規定：「軍官、士官或其遺族因法定事由發生，或行政處分經撤銷或廢止而應暫停、停止、喪失請領權利，或有機關誤發情事，而溢領或誤領相關退除給與者，由支給機關以書面行政處分，命當事人於一定期限內繳還自應暫停、喪失、停止請領權利之日起溢領或誤領之金額；屆期而不繳還者，依行政執行法相關規定強制執行之。」志願士兵服役條例第7條第1項規定：「志願士兵退伍、除役時，其退除給與之發給，準用陸海空軍軍官士官服役條例及其相關規定辦理。」又依修正後服役條例第46條第2項授權訂定之陸海空軍退伍除役軍官士官退除給與及保險退伍給付優惠存款辦法(下稱新優存辦法）第2條規定：

「（第1項）本辦法之主管機關為國防部。（第2項）本辦法所稱受理優惠存款（以下簡稱優存）機構，指臺灣銀行股份有限公司（以下簡稱臺灣銀行）及其所屬國內各分支機構。（第3項）本辦法所稱審定機關，指國防部、國防部陸軍司令部、國防部海軍司令部及國防部空軍司令部。」第3條第1、2項規定：「（第1項）軍官、士官於退撫新制實施前服現役及參加軍人保險之年資所核發退除給與及退伍給付，得依本辦法之規定辦理優存。（第2項）辦理優存之項目如下：一、退除給與：包括退伍金、勳獎章獎金、榮譽獎金及眷補代金。二、軍人保險退伍給付。」第6條第1、2項規定：「（第1項）軍官、士官辦理優存，應持審定機關核發之退除給與審定函，至受理優存機構開設優惠儲蓄綜合存款存摺帳戶（以下簡稱優存帳戶）。（第2項）前項人員以直撥入帳方式辦理優存者，應於辦理退伍除役前，親自持開戶聲明書及服務機關證明書，至受理優存機構開設優存帳戶，並於退伍除役生效日起2年內，親自持審定機關核發之退除給與審定函併同國民身分證、原留印鑑及存摺，至原開戶之受理優存機構，辦理優存。」至於行為時優存辦法第2條規定：「本辦法於在臺期間辦理退伍除役之官兵均適用之。」第3條第1項規定：「本辦法所稱退伍金優惠儲蓄存款項目如左：一、退除給與：包括年資退伍金、勳獎章獎金、榮譽獎金及兩年眷補代金。二、軍人保險退伍給付。」第6條規定：「存款手續規定如左：一、退除給與部分：整批儲存時，由所在地之團管區會同臺灣銀行及聯勤財勤單位辦理存儲，並由聯勤財勤單位在其支票背面加蓋『本支票作優利存款專用』字樣之戳記，下端加蓋出票人印鑑章。個別儲存者，由退伍除役官兵持聯勤財勤單位之退伍金支票，逕向臺灣銀行辦理存儲。二、保險給付部分：由中央信託局在給付各該退伍除役官兵之支票背面加蓋『本款為退伍除役保險給付金，請臺灣銀行優利存款』字樣之戳記，並在下端加蓋出票人印鑑章，向當地之臺灣銀行辦理存儲。持現金儲存者，

應憑中央信託局填發之軍人保險給付證明書副本，或憑代發單位出具之優惠存款證明書辦理存儲。」由上可知，須退伍除役之官兵，以其退伍除役時所領取行為時優存辦法第3條第1項所定「退伍金優惠儲蓄存款項目」辦理優存，始合於依行為時優存辦法受領優存利息之資格；不符上開要件而受領優存利息者，雖構成不當得利，惟因此事與軍官、士官或志願士兵退伍除役時之退除給與發給事項無涉，支給機關自無從依修正後服役條例第52條第1項或志願士兵服役條例第7條第1項準用該規定，以書面行政處分命當事人於一定期限內繳還；另行為時優存辦法並無如同新優存辦法關於軍官、士官辦理優存須先經審定機關核定之規定。

㈣經查，被上訴人為乙種國民兵，前於74年6月12日經輔助參加人國防部以撫卹令視同因公傷殘，核准給予傷殘撫卹，給卹年限10年，上訴人乃於同年9月23日驗退，向臺灣銀行辦理優存，臺灣銀行當時悉依行為時優存辦法辦理，被上訴人支領優存利息迄109年4月1日銷戶日共計625,852元，其中包括上訴人負擔之436,090元，與臺灣銀行負擔之189,762元。嗣輔助參加人國防部依修正後服役條例第46條規定，以107年6月25日函重新審定並分年調整被上訴人優存利息，惟其後經比對檔存資料，因查無被上訴人服役及退伍相關資料，認其並非優存適用對象，乃以109年5月14日函撤銷重新審定之107年6月25日函，並以109年5月18日函請上訴人依據修正後服役條例第52條規定，辦理後續追繳溢領或誤領退除給與作業，上訴人乃以系爭函，依修正後服役條例第52條規定，通知被上訴人其非屬優存適用對象，請被上訴人儘速至輔助參加人臺灣銀行新莊分行辦理銷戶，並將所領優存利息625,852元全數繳還等情，為原審確定之事實，核與卷內證據相符。承前所述，被上訴人於74年間辦理優存事宜時，所憑行為時優存辦法並無如新優存辦法有關審定機關先行核定之規定，則被上訴人受領之優存利息，並非行政機關以授益行政處分所提供之金錢給付。而被上訴人為乙種國民兵（非志願

士兵），其係經輔助參加人國防部發給撫卹令後驗退，並非退伍除役，且所領取傷殘撫卹，亦非行為時優存辦法第3條第1項所定退伍金優惠儲蓄存款項目，故不符合辦理優存之資格，所受領由上訴人負擔之優存利息即欠缺法律上之原因，而成立公法上不當得利，惟因其情形與行政程序法第127條第1項規定有別，上訴人無從依該條第3項規定，以書面行政處分確認返還範圍，並限期命受益人返還之方式，請求被上訴人返還。又被上訴人領取優存利息，非屬與軍官、士官或志願士兵退伍除役時發給退除給與有關事項，故非修正後服役條例第52條第1項或志願士兵服役條例第7條第1項準用該規定之規範對象，是上訴人亦不得援引修正後服役條例第52條第1項規定，以行政處分命被上訴人繳還所領由上訴人負擔之優存利息。再者，臺灣銀行性質為私法人，其雖基於與輔助參加人國防部之約定，辦理退除役軍職人員退伍金優存事務與利息之給付事宜。惟其內容不外涉及優存戶開戶存款後，雙方之存款、利息計算與給付等，與公權力之行使無關，輔助參加人國防部亦未另行將其法定權限之一部委託行使，非屬行政程序法第16條第1項所定公權力委託行使之情形，從而臺灣銀行不因辦理給付退除役軍職人員退伍金優存事務，而取得擬制行政機關之地位。是退除役軍職人員與臺灣銀行所訂立之優存契約，性質上應屬私法契約（司法院釋字第787號解釋理由參照）。則被上訴人無法律上原因而領取由臺灣銀行給付之優存利息，因而成立之不當得利法律關係，乃存在被上訴人與臺灣銀行之間，上訴人並非當事人，其依修正後服役條例第52條第1項規定，以系爭函請求被上訴人返還由臺灣銀行負擔之優存利息，亦乏所據。從而，上訴人並無法令依據得以書面行政處分通知被上訴人辦理銷戶與繳還優存利息，系爭函僅具書面限期催告履行之性質，係屬觀念通知，並非行政處分，不得以之為撤銷訴訟之標的。被上訴人對於非行政處分之系爭函提起本件撤銷訴訟，為不備起訴要件，且無法補正，應予裁定駁回。原審認

被上訴人之訴為有理由，將系爭函及訴願決定均撤銷，適用法規即有不當。上訴意旨雖未指摘及此，然本院審查原判決是否違背法令，不受上訴理由拘束，原判決既有上開違背法令事由，且其違法情事足以影響判決結果，上訴意旨求予廢棄，為有理由。又因本件事實已臻明確，故由本院本於原審確定之事實，將原判決廢棄，並駁回被上訴人在第一審之訴。

五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第259條第1款，第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　1　　月　　15　　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　王　碧　芳

法官　王　俊　雄

法官　陳　文　燦

法官　羅　月　君

法官　鍾　啟　煒

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　1　　月　　15　　日

書記官　廖　仲　一