臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
112年度訴更一字第31號
114年4月10日辯論終結

原　　告　林偉民

　　林偉國
　　林偉雄

被　　告　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，原告提起行政訴訟，經本院中華民國111年6月9日109年度訴字第622號判決後，被告提起上訴，經最高行政法院112年3月30日111年度上字第670號判決廢棄，發回更為審理，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

㈠原告等3人之父林志鵬為被告所屬退休人員，前獲配由被告經管，位於臺北市○○區○○街○號2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告於民國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（107年12月28日公告施行至108年1月1日起失其

效力，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。被告乃於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（下稱系爭搬遷補助費），在確認系爭申請符合行為時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（下稱被告107年9月17日函）報臺北市政府教育局（下稱臺北市教育局）；經臺北市教育局以107年10月8日北市教工字第1076031666號函（下稱臺北市教育局107年10月8日函）復被告以：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」下支應，請被告依行為時臺北市市有眷舍房地加強處理方案（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，逕函送該府財政局核撥經費後發給之。

㈡嗣被告查知林愛珠已於107年9月29日死亡，乃於107年10月16日檢陳林愛珠死亡證明書，以北市萬中總字第1076001964號函（下稱被告107年10月16日函）向臺北市教育局函詢應如何辦理，經該局以107年10月23日北市教工字第1076053840號函（下稱臺北市教育局107年10月23日函）復以：請被告釐清本案現住人是否已辦理死亡（除戶）登記；再以107年11月29日北市教工字第10760691702號函（下稱臺北市教育局107年11月29日函）復被告以：系爭申請業經簽奉該府同意由林愛珠（歿）之合法繼承人領受自動搬遷補助費，請於107年10月2日起6個月內騰空遷出返還旨揭宿舍；另請被告檢齊完成斷水、電、瓦斯、點交房舍及戶籍除戶等證明文件，逕函送該府財政局核撥經費後發給之。嗣被告以107年12月6日北市萬中總字第1076003406號函（下稱被告107年12月6日函）報臺北市政府財政局（下稱臺北市財政局），檢附相關

申請證明文件，申請系爭眷舍之系爭搬遷補助費新臺幣（下同）73萬3,180元，並匯入被告特種基金保管款帳戶；臺北市財政局再以107年12月10日北市財開字第1076007617號函（下稱臺北市財政局107年12月10日函）給被告，請將具領憑證連同房地點交紀錄送該局辦理核銷事宜；原告於107年12月19日配合被告辦理點交，並於107年12月25日下午4時30分繳回系爭眷舍鑰匙；被告再以108年1月8日北市萬中總字第1076003662號函（下稱被告108年1月8日函），檢附點交紀錄表、斷水電證明單等資料，報請臺北市財政局核撥系爭搬遷補助費，經臺北市財政局以108年1月11日北市財開字第1083000834號函（下稱臺北市財政局108年1月11日函）復被告：依臺北市政府法務局（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，下稱臺北市法務局）95年5月15日簽見，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，並經臺北市教育局再次簽報核定時間為107年11月28日，惟林愛珠於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，遂檢還相關證明文件。被告遂以108年1月21日北市萬中總字第1086000366號函（下稱原處分）通知原告等3人系爭申請無法核撥。原告等3人對原處分不服，提起訴願遭駁回。嗣以臺北市財政局為被告，訴請核發搬遷補助費，經本院108年度訴字第1469號判決認系爭眷舍管理機關為本件被告，其以臺北市財政局為被告，起訴在法律上顯無理由，而判決駁回之。原告繼之提起本件給付訴訟。經本院109年度訴字第622號判決(下稱前審判決)命被告應給付原告73萬3,180元後，被告不服，提起上訴，經最高行政法院111年度上字第670號判決廢棄前審判決，發回本院更為審理。

二、原告主張：林愛珠於107年8月21日提出自動遷讓申請後，臺北市長柯文哲於同年10月2日即核准搬遷補助費由市有財產開發基金支應，併臺北市教育局107年11月29日函復表示同

意由林愛珠之合法繼承人領受該補助費，顯示被告實已作出准予核發補助費之授益行政處分，原告等3人為林愛珠之繼承人，之後依被告承辦人員指示完成斷水、電、瓦斯、戶籍除戶、點交與繳稅等必要手續並備妥相關文件，依法可承受系爭搬遷補助費之受領權利。臺北市政府為最高核定機關，已明確同意發放補助並由林愛珠之繼承人領受，臺北市財政局與被告為其所屬機關，應遵從該核定，不得另行否准，否則即違反行政一體性與合法程序原則，原告等3人依據被告指示完成全部搬遷行為，然被告事後否准請領系爭搬遷補助費，致其等喪失既得權益，依行政程序法第120條，對原告等3人基於信賴該處分所致之財產損失應給予合理補償等語，並聲明：被告應給付原告3人73萬3,180元。

三、被告則以：依眷舍處理自治條例第5條第1項規定，自動搬遷補助費之核給發放，應由行政機關核定或確定其給付請求權，本案應提起課予義務訴訟而非一般給付訴訟，原告提起一般給付之訴，欠缺權利保護之必要。又依眷舍加強處理方案，合法現住人需配合完成斷水、電、瓦斯、點交房舍及戶籍遷出等文件，騰空返還眷舍後，始得取得補助費之受領權利，眷舍管理機關函請臺北市財政局撥付搬遷補助費，通知現住戶領取，最終准駁應由被告以書面為之。林愛珠雖為合法現住人，惟於107年9月29日死亡時尚未完成上述遷讓行為，不符受領條件，並無權利可由繼承人承受，原告等3人作為繼承人雖於林愛珠死亡後完成點交手續，但當時已非合法現住人，依眷舍處理自治條例第3條規定，亦無資格申請或請領補助費，原告主張基於繼承關係請求發給搬遷補助費，於法無據。被告與臺北市教育局及臺北市財政局往來函文，係被告作成行政處分前之準備作業文件，與臺北市教育局107年11月29日函所稱同意發給補助費，均屬機關內部行文，不具對外法律效力，並非行政處分，原告並無信賴基礎，自無行政程序法第120條信賴保護原則之適用等語，並聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠按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，行政訴訟法第260條第3項定有明文。本件為經最高行政法院111年度上字第670號判決發回更審之案件，發回意旨以：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，定有眷舍處理自治條例。其立法精神旨在使合法現住戶除得適用「臺北市舉辦公共工程對合法建築及農作改良物拆遷補償及違章建築處理辦法」第13條及「臺北市舉辦公共工程對合法建築及農作改良物拆遷補償及違章建築處理辦法暨處理安置應行注意事項」第8點第2項之規定，給予人口搬遷補助費及自動搬遷行政救濟金外，另再額外增加給予搬遷補助費及限期拆遷獎勵金，以加速公共工程之推動（參見臺北市政府法規委員會94年7月26日北市法一字第09431144900號函）。行為時該條例第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72年5月1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2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12萬元至24萬元

之搬遷補助費…（第3項）第1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2分之1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…」準此，上述搬遷補助費之核給，係以合法現住人滿足「於居住期間內自動遷讓眷舍」為要件；應以合法現住人完成遷讓眷舍之所有行為（例如：騰空眷舍、返還鑰匙、完成斷水、電、瓦斯等配合措施），使眷舍復歸眷舍管理機關占有之狀態，始足該當等語。揆諸前揭行政訴訟法第260條第3項之規定，本院即應受最高行政法院前述判決法律上判斷之拘束，合先敘明。

㈡查原告等3人之父林志鵬獲配系爭眷舍，林愛珠係以其遺眷身分，而與被告約定續住系爭眷舍。林愛珠於107年9月29日死亡前之107年8月21日，依行為時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，經被告於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，並以被告107年9月17日函報臺北市教育局，經臺北市教育局於107年10月2日簽奉臺北市政府核准後，以107年10月8日函復被告，嗣被告查知林愛珠已於107年9月29日死亡，乃以107年10月16日函向臺北市教育局函詢應如何辦理，經該局函復被告檢齊完成斷水、電、瓦斯、點交房舍及戶籍除戶等證明文件，逕函送該府財政局核撥經費後發給之。被告乃以108年1月8日函檢附點交紀錄表、斷水電證明單等資料，報請臺北市財政局核撥系爭搬遷補助費，惟經臺北市財政局108年1月11日函復被告，以林愛珠於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，遂檢還相關證明文件等情，有林愛珠宿舍借用契約、107年8月21日自動遷讓眷舍申請書、107年8月21日同意搬遷切結書、107年8月28日補正資料、林愛珠戶籍謄本及死亡證明書、被告眷舍收回點交記錄表、眷舍合法現住人資格審查表、臺北市教育局107年10月8日函、10

7年11月29日函、臺北市財政局108年1月11日函及原處分在卷可按（見前審卷第49頁至第67頁，本院卷第85頁、第135頁、第197頁、第207頁、第237頁至第277頁），依上開規定及說明，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，原告等3人自無任何繼承受領搬遷補助費權利。又原告等3人均不符合法現住人之要件，被告以108年1月21日原處分否准系爭申請，即無不合。而原告就被告108年1月21日否准核發眷舍搬遷補助費之決定，於提起訴願經訴願機關臺北市政府108年7月18日府訴三字第1086103032號訴願決定書駁回訴願後(見109訴622卷第121頁、第129至139頁)，因迄未續以萬華國中為被告，提起本案行政救濟而告確定。其所提本件給付訴訟，請求萬華國中即被告給付眷舍搬遷補助費計73萬3,180元，當屬無據。

㈢又眷舍加強處理方案係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，依眷舍處理自治條例相關規定所定，以為臺北市政府各機關學校之處理依據。依行為時該方案第3點規定：「參、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項規定：「柒、眷舍房地之處理作業流程：……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：……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……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……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……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。……」可知，合法現住人申請自動遷讓，須通過眷舍管理機關資格審查、勘估搬遷補助費、簽報市長專案核定，眷舍管理機關通知合法現住人於6個月內完成斷水、電、瓦斯等配合措施，騰空返還眷舍房地，並函請臺北市財政局撥付搬遷補助費後，眷舍管理機關方於合法現住人配合完成上開措施，返還眷舍房地，再通知現住人領取搬遷補助費。

㈣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，係指中央或地方行政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。行政處分之要素包含有行為（行政機關公法上之意思表示）、行政機關、公權力、單方性、個別性及法效性等。至行政機關所為通知、單純事實之敘述、理由之說明、就法令或行政契約約定條款所為釋示、重申及行政指導等，並未對外直接發生法律上效果，即非行政處分（最高行政法院102年度判字第436號判決理由參照）。原告主張：被告承辦人員口頭通知可領取系爭搬遷補助費，其等配合後續斷水、斷電等搬遷行為等語，並舉系爭眷舍收回點交紀錄表、被告107年10月16日函、臺北市教育局107年10月23日函、107年11月29日函、被告107年12月6日函等件為據(見本院卷第75頁至第81頁、第89頁)。惟查，上開被告與臺北市教育局，抑或與臺北市財政局之往來函文，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，受文者均非原告等3人，副本亦無送達，若行政機關所為僅告知其處理經過為事實敘述及理由說明，或行政機關尚未作成完全及終局之決定前，為推動行政程序之進行，所為之指示或要求，並未對外直接發生法律效果者，即非行

政處分（最高行政法院100年度判字第240號判決理由參照）。被告承辦人員以口頭通知原告處理後續遷讓程序，或於系爭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(見本院卷第89頁)，屬於眷舍加強處理方案第7點第2項自動遷讓之「通知合法現住人騰空眷舍」及「收回房地」之準備行為，亦非屬行政處分，且依眷舍加強處理方案第7點第2項規定，搬遷補助費仍須簽報市長核定，並加會臺北市財政局，被告所屬行政人員無權作成核發搬遷補助費之決定。是以，前揭機關內部文件並無對外直接發生法律效果之單方行政行為，非行政處分，縱被告所屬行政人員曾口頭通知，亦非被告已有作成授給系爭搬遷補助費之行政處分。

㈤再者，所謂信賴保護原則，必須行政機關之行政處分或其他行政行為（如訂定行政法規），足以引起人民信賴（即信賴基礎），及人民因信賴該行政行為，而有客觀上具體表現信賴之行為（即信賴表現），嗣後該信賴基礎經撤銷、廢止或變更而不存在，始有適用（最高行政法院100年度判字第240號判決理由參照）。查被告既未作成授給系爭搬遷補助費之行政處分，則原告主張被告事後否准請領系爭搬遷補助費，有違信賴保護等語，即失其立論基礎。再者，原告等3人於其母林愛珠過世後，即屬不具合法現住人資格之眷舍占有人，本負返還眷舍之義務，應配合騰空眷舍、返還鑰匙、完成斷水、電、瓦斯等措施，此觀眷舍處理自治條例第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。」等語，以及林愛珠95年1月1日宿舍借用契約第2項及第9項：「二、借用期間：……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。九、借用人或其遺族逾期不交還借用宿舍時，應逕受強制執

行。」等語即明(見本院卷第156頁至第158頁)。至於原告於領據上所貼用印花稅票（見本院卷第243頁至第245頁），若事後未實際領到款項，依稅捐稽徵法第28條規定：「納稅義務人對於因適用法令錯誤或計算錯誤溢繳之稅款，得自繳納之日起五年內提出具體證明，申請退還；逾期未申請者，不得再行申請。」納稅義務人自行適用法令錯誤或計算錯誤溢繳之稅款，得自繳納之日起5年內提出具體證明申請退還。從而，原告稱：因請領系爭搬遷補助費所生搬遷費、手續費、印花稅等，自非受有財產損害可言，且被告並無對原告等3人作成授益之行政處分，僅係行政處分前之準備行為，已如前述，原告不得援引行政程序法第120條規定請求信賴補償。

五、綜上所述，原告等3人訴請被告給付73萬3,180元為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　22　　日

審判長法　官　蘇嫊娟

法　官　林季緯

法　官　鄧德倩

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　　114　　年　　5　　月　　22　　日

書記官　黃品蓉