臺中高等行政法院判決

107年度訴更一字第24號

）FKT64W1Z1X5L0;@108年7月24日辯

原　　告　行政院農業委員會林務局東勢林區管理處
代　表　人　蕭崇仁
訴訟代理人　賴昱伶
　　劉惠利　律師
被　　告　陳明湖
　　張明義
　　陳甘忠
　　張忠琪
共　　同
訴訟代理人　陳浩華　律師

上列當事人間返還公法上不當得利事件，前經本院105年度訴字第296號判決原告勝訴後，被告不服，提起上訴，經最高行政法院107年度判字第595號判決廢棄發回本院更為審理，本院更為判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

本審及發回前上訴審訴訟費用均由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

(一)第三人陳李（96年6月3日死亡）為起訴時之被告張捷銘（106年7月1日死亡，繼承人為張明義、陳明湖、陳甘忠、張忠琪）之配偶，其於86年間向財政部國有財產局臺灣中區辦事處承租臺中縣○○鎮○○段○○○段0000○號土地（面積4.7770公頃，下稱系爭土地），作造林使用，並參加

全民造林計畫，在系爭土地先後種植樟樹及肖楠各2,000株，經改制前臺中縣政府核定獎勵造林面積各1公頃，並依獎勵造林實施要點（下稱獎勵要點）核發造林獎勵金予陳李。嗣造林地及造林獎勵業務由行政院農業委員會林務局接管及接辦後，系爭土地改由陳甘忠、張忠琪、張捷銘等3人以承續原租約向原告租地造林，先後簽訂租期分別為96年1月1日至97年12月31日、98年1月1日至106年12月31日之國有林地出租造林契約書（下稱租地造林契約），並由原告依獎勵要點核發造林獎勵金予張捷銘。

(二)100年6月，原告到系爭土地檢測，發現申請獎勵造林面積2公頃，但造林木樟樹、肖楠之面積僅0.3362公頃，其餘約1.6638公頃並無造林木，乃依獎勵要點第7點規定，對張捷銘已領取之97-99年造林獎勵金計新台幣(下同)6萬元，按未造林木面積1.6638公頃比例，以計收時之臺灣銀行牌告基本放款利率加利息，以100年10月19日勢雙政字第1003404114號函（下稱100年10月19日函），通知張捷銘於100年11月20日前繳回52,428元(60000x1.6638÷ 2=49914，49914x「1+5.036%」=52428)，張捷銘亦已繳回該款。

(三)嗣原告認為張捷銘未確實造林，任其荒蕪，因其繼受系爭土地承租權、概括繼受獎勵造林義務，對於陳李前於87年至96年間已領取之造林獎勵金計44萬元，依獎勵要點第7點規定，依計收時即103年8月12日之臺灣銀行牌告基本放款利率加利息，以103年8月19日勢政字第1033211201號函（下稱103年8月19日函）通知張捷銘於103年9月10日前繳還462,158元（000000x「1+5.036%」=462158），復以103年9月16日勢政字第1033211272號函（下稱103年9月16日函）通知張捷銘於103年10月20日以前清償。茲因上開462,158

元未獲清償，原告遂於105年8月22日以張捷銘為被告，提起本件給付之訴，並於106年1月10日追加同為陳李繼承人之陳甘忠、張忠琪為被告，請求其等連帶給付原告462,158元，經本院105年度訴字第296號判決原告勝訴後，張捷銘及被告陳甘忠、張忠琪不服，提起上訴，張捷銘於上訴後之106年7月1日死亡，由其繼承人張明義、陳明湖與被告陳甘忠、張忠琪承受訴訟，經最高行政法院以107年度判字第595號判決廢棄發回本院更為審理。

二、本件原告主張：

(一)張捷銘概括繼受獎勵造林義務，其為陳李繼承人，繼受陳李之權利義務，應返還之造林獎勵金44萬元，為公法上不當得利，此公法上金錢給付義務，不具一身專屬性，應由其繼承。原告業以103年8月19日函、103年9月16日函通知繳還，該2函文雖只通知張捷銘，因張捷銘是戶長，事實上與陳甘忠、張忠琪為同一戶，原告承辦人員不諳法令有疏失，以為寄給張捷銘1人已足，又其中103年8月19日函，兼撤銷授益處分，意思是廢止原來的授益處分。

(二)陳李為造林獎勵金之原受領人，包括87-93年計25萬元之樟樹部分與90-93年計19萬元之肖楠部分，其餘年度為0元，共計44萬元，其於87年簽立切結書表示「不得任其荒廢或擅自拔除毀損，如有違背，願加計利息賠償已領取之獎勵金」等語，97年11月，張捷銘亦簽立相同內容之切結書。103年間，原告查覺原造林地有荒廢情形，張捷銘前已返還其所受領部分，至陳李受領部分，因張捷銘、陳甘忠、張忠琪為陳李之繼承人，未辦理拋棄繼承，對陳李所負返還造林獎勵金義務，應併同負擔返還。原告是後來發現造林部分未按契約履行，時效應從103年起算，沒有超過5年期

間，另由原告提出100年6月的現場照片，可看出荒蕪且沒有林地等語，求為判決陳甘忠等三人應連帶給付462,158元。

(三)因起訴時之被告張捷銘於上訴最高行政法院後之106年7月1日死亡，原告依據民法第1148條第2項之規定及最高行政法院107年度判字第595號判決意旨，補正訴之聲明為：

被告應於繼承被繼承人張捷銘之遺產範圍內，連帶給付原告新臺幣462,158元。

(四)台中市政府函復鈞院調取領款資料函中，說明部分檔案佚失，所短缺的資料也是較早期年度之部分，如果被告之前未領到，怎麼可能後面年度之款項繼續受領，依經驗法則，陳李未反應沒領到錢，領取清冊缺漏部分，應已由陳李或其繼承人領取。

三、被告則以：

(一)被告於93年7月2日七二水災前，皆依規定造林，因水災後無路可入山造林，雖因不可抗力毀損，仍委請工人上山修護林木或補植。93年後，原告之巡山員多次稽查，均得造林符合規定結論，並依此核發獎勵金，無任其荒廢或拔除毀損之情形，原告請求繳回獎勵金，顯不合要件，且已逾5年請求權時效。

(二)被告未曾收到103年8月19日函，只收到103年9月16日函，沒有行政處分，卻連續2次觀念通知，使被告無從救濟，否認陳李收受44萬元造林獎勵金，也否認任造林地荒廢或擅自拔除毀損，就此原告均未為舉證。況依原告提出之獎勵造林登記卡，87-97年的樟樹及肖楠造林成活率均超過70%，均符合標準，這段時間巡山員也都有去看，才會核發獎勵金。

(三)依鈞院向台中市政府函調之獎勵金領取清冊資料，被告領取的金額僅31萬元，非原告所請求之44萬元，原告請求之金額有問題，並聲明求為判決駁回原告之訴。

四、本件之爭點：原告未依據104年12月30日修正公布之行政程序法第127條第3項規定以書面行政處分確認返還範圍並命限期返還，反提起一般給付之訴，則原告提起本訴是否欠缺權利保護必要？

(一)按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。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。（最高行政法院108年判字第293號判決意旨參照）

(二)次按行政程序法第127條固規定：「(第一項)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。(第二項)前項返還範圍準用民法有關不當得利之規定。」惟行政機關所為授益行政處分因違法經撤銷而溯及既往失其效力時，行政機關得否作成下命處分命受益人返還因該處分所受領之給付，過去實務見解存有

爭議。行政程序法之主管機關法務部有鑑於此，為避免為數可觀之授益行政處分經撤銷後，請求返還不當得利案件，均須逐案向法院提起行政訴訟請求，且造成民眾訴訟之勞費，也因而嚴重影響行政效能，乃研提行政程序法第127條修正草案，增訂第3項，明定：「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。」以符合行政經濟原則，並杜爭議；另考量受益人或有對前開命返還之處分不服而提起行政救濟之情形，為避免行政機關於上開處分未確定前，即移送行政執行，並增訂第4項規定：「前項行政處分未確定前，不得移送行政執行。」上開規定於104年12月30日修正公布，並自公布日施行。而增訂行政程序法第127條第3項規定屬程序法規，基於程序從新之原則，於行政程序法第127條規定104年12月30日修正施行後，如有同條第1項所定公法上不當得利之事實或法律關係存在，不論該事實或法律關係發生於新法施行前或施行後，於請求權時效期間內，原作成授益處分之行政機關，均得於上開規定施行後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。

(三)經查，本件第三人陳李為起訴時之被告張捷銘之配偶，其於86年間向財政部國有財產局台灣中區辦事處承租系爭土地，作造林使用，並參加全民造林計畫，在系爭土地先後種植樟樹及肖楠各2,000株，經改制前臺中縣政府核定獎勵造林面積各1公頃，並依獎勵要點核發造林獎勵金予陳李。嗣造林地及造林獎勵業務由行政院農業委員會林務局接管及接辦後，系爭土地改由陳甘忠等3人以承續原租約向原告租地造林，先後簽訂租期分別為96年1月1日至97年12月31日、98年1月1日至106年12月31日之租地造林契約，並由原

告依獎勵要點核發造林獎勵金予張捷銘。100年6月，原告到系爭土地檢測，發現申請獎勵造林面積2公頃，但造林木樟樹、肖楠之面積僅0.3362公頃，其餘約1.6638公頃並無造林木，乃先以100年10月19日函請求張捷銘返還97年至99年間之造林獎勵金52,428元。復認張捷銘未確實造林，任其荒蕪，因其繼受系爭土地承租權、概括繼受獎勵造林義務，對於陳李前於87年至96年間已領取之造林獎勵金計44萬元，依獎勵要點第7點規定，依計收時即103年8月12日之臺灣銀行牌告基本放款利率加利息，以103年8月19日函通知張捷銘於103年9月10日前繳還462,158元（000000×　1+5.036%」=462158），復以103年9月16日函通知張捷銘於103年10月20日以前清償，此有租地造林契約、獎勵造林登記卡、前揭函在本院卷可稽。觀諸原告103年8月19日函及103年9月16日函文意旨，同時包含將核發造林獎勵金之授益處分予以撤銷之意思表示，及請求被告返還所受領造林獎勵金之觀念通知，足認原告上述2函（至於100年10月19日函原告係請求張捷銘返還97年至99年間之造林獎勵金，且張捷銘已返還，與本件無關）係行使行政程序法第117條之撤銷權，其所為核發造林獎勵金之授益處分既經撤銷而溯及失效，則自斯時起，被告受領之造林獎勵金，即失其法律上原因，構成公法上不當得利，依行政程序法第127條規定，負有返還所受領造林獎勵金之義務，原告自103年8月19日撤銷該授益處分時起即可行使返還造林獎勵金之公法上請求權，故應自103年8月19日或103年9月16日（被告自承有收受該函）起算請求權消滅時效，因上開462,158元迄未獲清償，原告遂於105年8月22日以張捷銘為被告，提起本件給付之訴，自未逾公法上5年之請求權時效。惟原告

係在行政程序法第127條104年12月30日修正施行後，始於105年8月22日提起本件行政訴訟，有收文戳章可按（見本院前審卷第4頁），雖撤銷授益行政處分係於行政程序法第127條規定修正施行前作成，然原告本得依104年12月30日修正施行之行政程序法第127條第3項規定，直接另作書面行政處分確認返還範圍，並限期命受益人返還（惟須於行政處分確定後，方得移送行政執行），揆諸前揭說明，原告並無提起本件一般給付訴訟之必要。

五、綜上所述，原告本得依104年12月30日修正施行之行政程序法第127條第3項規定，直接另做書面行政處分確認返還範圍，並限期命受益人返還，殊無提起本件一般給付訴訟之必要，是原告起訴被告請求連帶給付原告462,158元，即欠缺權利保護必要，不應准許，自應判決駁回之。兩造其餘訴辯事由，及最高行政法院廢棄發回所指應調查事項，均與前揭判斷無涉，爰不逐一審論，併予敘明。

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　　108　　年　　8　　月　　7　　日

臺中高等行政法院第三庭

審判長法　官　王　德　麟

法　官　詹　日　賢

法　官　林　靜　雯

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；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（須附繕本）。未表

明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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.上訴人或其法定代理人具備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　　108　　年　　8　　月　　12　　日

書記官　莊　啓　明