# 臺中高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@109年度訴字

）FKT64W1Z1X5L0;@109年5月27日辯

原　　告　劉俊信
被　　告　臺中市龍井區公所
代　表　人　戴燕如
訴訟代理人　蔡琇媛　律師
被　　告　審計部臺中市審計處
代　表　人　吳錦祥
訴訟代理人　賴清意
　　林宜靜
　　黃妙珊

上列當事人間審計法事件，原告不服公務人員保障暨培訓委員會中華民國108年10月22日108公審決字第000384號復審決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

被告審計部臺中市審計處（下稱被告審計處）代表人原為洪嘉憶，嗣變更為吳錦祥，其已具狀聲明承受訴訟（見本院卷24 5-247頁），依法核無不合，應予准許。

二、事實概要及其證據：

原告原係臺中市龍井區區長，於民國106年3月31日調任臺中市梧棲區區長，於107年4月30日調任臺中市潭子區區長，於108年2月12日自願退休生效（見復審卷103-110頁之公務人

員履歷表）。被告臺中市龍井區公所（下稱被告龍井區公所）依被告審計處108年5月9日審中市一字第1080001922號函（下稱108年5月9日函，即原告所稱之原處分2，見本院卷181-183頁），審認原告任該區區長期間，指示執行列支105年度及106年度台灣電力股份有限公司促進電力發展協助金（下稱台電促協金）購置鄰長為民服務腳踏車（見本院卷327-328頁之簽呈），違反預算法第13條及第25條第1項規定，經被告審計處審核通知（見本院卷139頁）剔除，應收回購置「鄰長為民服務腳踏車採購（B06）」費用（下稱系爭經費），遂以108年5月24日龍區計字第1080010901號函（下稱原處分，見本院卷45頁），通知原告繳回系爭經費計新臺幣（下同）732,500元。原告不服，於108年6月10日向公務人員保障暨培訓委員會（下稱保訓會）提起復審（見復審卷126-128頁之復審書），請求撤銷原處分。原告再於108年9月10日、16日、19日補充理由（見復審卷50-51、54-58頁之補充理由書【一】至【三】），及追加不服被告審計處108年5月9日函（見復審卷53頁之追加請求事項書）。嗣經保訓會作成：「有關臺中市龍井區公所108年5月24日龍區計字第1080010901號函部分，復審駁回；其餘復審不受理。」之復審決定（見本院卷51-62頁之108年10月22日108公審決字第000384號復審決定書），遂提起行政訴訟（見本院卷13-41頁之起訴狀）。

三、原告主張略以：

（一）原處分2違反正當法律程序：

1、參照司法院釋字第409號、第488號及第521號解釋意旨，可知正當法律程序之保障，均已擴大適用於侵害財產權之行政行為。次按審計法及預算法均未訂有陳述意見之相關

規定，則應回歸適用行政程序法第102條之本文及但書之規定，而其反面解釋：「限制或剝奪人民之權利之行政處分，法規未另有規定者，則應給予相對人陳述意見之機會。」。

2、原告因原處分2致受有732,500元之財產權嚴重侵害，被告審計處卻未依行政程序法第102條規定及司法院解釋意旨，給予原告陳述意見之機會，亦未將原處分2送達於原告，明顯違反正當法律程序，侵害原告基本權甚鉅。

（二）原處分2以列支無預算且依規定不得編列預算之項目，認為原告違反預算法第13條及第25條第1項與105年及106年度直轄市預算共同性費用編列基準之說明六、（三）之規定，說明如下：

1、就無預算部分：

⑴本件購置腳踏車之經費，非如原處分所稱無預算，實則係涉及機關首長裁量權行使之問題，即執行預算層面執行適當與否之問題，而非編列預算層面有無編列預算之問題（因本件動支經費所使用之龍井區公所105年及106年單位預算，早已編列完成，並已經臺中市議會議決通過，絕非無預算），2者層次不同，不可混為一談，復審決定及原處分使本件有預算法第25條第2項規定之適用，故意曲解法律。

⑵所稱預算既係就未來1年度內可能發生之事項所為收支之預為規劃，是預算法第13條及第25條第1項規定之預算，應係指經「民意機關議決通過之預算金額」，執行時在公所之業務職掌範圍內且不逾該通過之預算金額即可，復審決定及原處分泛稱無預算，未見渠等定義何謂無預算，其構成要件為何？本件涵攝及論證過程亦付之闕如，並無可

資操作之客觀判斷標準，流於恣意，使原本業已確定有無預算之概念（即已經民意機關議決通過之預算金額），任由被告審計處主觀之認定不同而變動，嚴重影響行政行為安定性，亦違反政府機關編列及執行預算之目的。

⑶依據過往執行預算之經驗，實際執行預算之結果，與當初預編列預算書內記載之預算數與說明，十之八九均不相同。又在編列預算時，未能預見發生之事項，故每年度編列之內容幾乎相同，而於民意機關議決通過後，執行時，礙於預算編列時無預見發生而未明列在預算書上之預算數及說明欄範圍內（因被告未就無預算定義及構成要件說明，讓執行預算之公務員誤以為只有在預算書上有明列在預算數及說明欄內者，始屬有預算），即無法執行預算處理新發生之問題，將放任該問題日趨嚴重。若為解決問題，而著手執行未明列在預算書上之預算數及說明之預算，即有違反預算法第13條及第25條第1項規定之虞，須負行政及民事責任，則會使執行預算之公務員無所適從，有害國家社會之發展。是預算編列後執行時應賦予公務員執行預算之彈性，倘如復審決定及原處分就有無預算作無客觀判斷標準之認定，無法機動解決新生之問題。

⑷本件使用之經費係104及105年度所編列，並經臺中市議會議決通過之105及106年度單位預算歲出中之：「區公所業務-民政業務一業務費」105年3,434萬，106年3,454萬2千元下所勻支，有當初簽辦之簽呈記載可稽，非如復審決定及原處分所稱之無預算。此可由復審決定書窺知被告審計處係認為「不當支出」，並非無預算。

2、就違反105及106年度直轄市預算共同性費用編列基準之說明六、（三）部分：

⑴原處分2所引用之105及106年度編列基準說明六、（三）之文義，與編列基準本身所依據之內政部91年10月21日台內中民字第0910008410號函，及行政院主計處91年9月27日處實一字第091006508號函之內容明顯不符。105及106年度編列基準說明六、（三）將行政院主計處上開函釋之「不宜」，嚴格限縮成「不得」另行編列預算購置里、鄰長腳踏車，與內政部及行政院主計處函釋之意旨相牴觸，增加函釋所無之限制，應係無效之規定。故應回歸適用上開函釋內容，上開函釋既係規定「不宜」，機關首長自有因時因地制宜裁量購置腳踏車與否之權。是被告審計處假審計之名，恣意擴權，違反平等原則，亦侵害行政機關之裁量權。

⑵再按「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」為105及106年度編列基準說明六、(三)所依據之母法規定，該條例所適用之主體僅限為村里長，並無鄰長。是上開編列基準說明六、（三）增加法律所無之限制，逾越母法之授權範圍，不當限制行政機關預算編列及執行之裁量權，應係無效之規定。

⑶「107年度共同性費用編列基準表」之備註二、（二）9.購置腳踏車提供村（里）長為民服務之用（內政部97年6月12日內授中民字第0970037047號函），已將限制鄰長部分刪除，可證原處分2所依據之105及106年度編列基準說明六、(三）係無效規定，「107年度共同性費用編列基準表」之備註二、（二）9.才會將之刪除。

（三）本件應適用審計法第77條第2款規定，原處分2有判斷瑕疵與裁量逾越及濫用：

被告龍井區公所確已將腳踏車編號後交於區內鄰長執行公

務之用，並約定鄰長無償使用後返還腳踏車，顯已成立使用借貸關係，且被告龍井區公所建有腳踏車財產管理清冊，每年均以所有權人地位至借用之鄰長處清點出借之腳踏車，腳踏車之所有權確為被告龍井區公所，其確實獲得相當價值之財物，而為何無審計法77條第2款之適用？均未見原處分2論及，其判斷顯有違一般之經驗及論理法則，所為之裁量亦屬違法。

（四）被告龍井區公所與原告間應成立公法上無因管理：

1、行政法規就公法上無因管理及不當得利之要件及請求之範圍，除少數法規有個別規定外，尚無一般通則性之規定，而公法上無因管理及不當得利向為實務所承認（最高行政法院97年度判字第302號判決參照），是以兩者之成立要件及請求之範圍，自應類推適用民法無因管理和不當得利等相關規定。

2、縱認原處分2係違反預算法13條及第25條第1項規定（假設語氣），其法效應係預算法第25條第2項規定，被告龍井區公所應適用無因管理之規定向原告請求之。縱認原告未受被告龍井區公所委任，亦無義務為其管理購置腳踏車事務，為被告龍井區公所明示承認並受領有腳踏車之所有權，而原告今已為被告龍井區公所支出必要之費用（約已向原告行政執行15萬元，並每月由原告退休金帳戶強制扣款35,000元），故依無因管理之規定，被告龍井區公所應償還該必要費用及年息百分之5之利息予原告。

3、被告龍井區公所除受有未支出必要費用之利益外，亦受有腳踏車所有權，實得有雙重之利益，且審計法第78條規定並非被告龍井區公所得據有腳踏車所有權之法律上原因。故被告龍井區公所應將其受領當時全新狀態之腳踏車所有

權返還並移轉予原告，惟已無法原物返還，應給付相當之價額予原告。

（五）原處分（即原告所稱之原處分1）嚴重違反正當法律程序：

1、原處分僅載有「主旨：有關本所於105年及106年間採購鄰長腳踏車，計73萬2,500元經審計部臺中市審計處決定剔除及收回．．．說明：一、依據審計法第78條及108年5月9日審計部臺中市審計處審中市一字第10800019222號函辦理。二、請於108年6月30日前依上揭函示提出長期償還計畫書。」等語，並未有任何附件及實質之理由，亦無救濟教示，違反行政程序法第96條第1項第2款及第6款規定，侵害原告之司法救濟權（訴訟權）甚鉅，致使原告於提起復審救濟時，無法提出有效且實質之理由，致復審遭駁回。

2、被告龍井區公所提出復審答辯書時，其內容所涉之證據，並未隨同答辯書副本一併提供給原告，致原告於復審時無法為實質且有效之攻防，原處分顯已違反正當法律程序及武器平等原則，侵害原告之司法救濟權（訴訟權）至鉅。

3、被告龍井區公所逕依審計法第78條第1項規定，以行政處分之方式辦理追繳，並據以聲請向原告為行政執行，均係無法律依據之恣意行為，侵害原告之財產權甚鉅：

⑴按審計法第21條、第78條第1項及同法施行細則第76條第1項規定，均無法得出有授權被告龍井區公所得以行政處分之方式追繳，並據以聲請行政執行。

⑵次按臺北高等行政法院107年簡上字第187號判決意旨，及審計法第78條第1項之修正說明可知，本條應適用強制執行法第4條第1項第6款規定取得執行名義，與負責機關得

否據以行政處分下命人民給付，無必然之關聯。當審計機關決定剔除、繳還或賠償後，應通知該負責機關之長官，限期追繳，僅屬審計機關通知限期追繳之義務規定而已。況審計機關所決定剔除、繳還或賠償者，態樣甚多，可能係公務上無因管理、不當得利或損害賠償原因所致者，性質上亦不均得以行政處分追繳。

⑶是縱認被告龍井區公所之長官須受被告審計處決定之拘束，亦難認被告龍井區公所因機關間之行文，即有取得以行政處分追繳之法律授權。故被告龍井區公所之原處分並無任何法律依據，得以據之聲請行政執行，原處分逕以審計法第78條第1項對原告為行政執行，其違法情事明顯，侵害原告財產權甚鉅。

（六）復審決定書部分：

1、復審決定書認原處分2係屬通知性質之機關間行文，非屬行政處分，而為不受理之決定，核與司法院釋字第423號解釋意旨未合。

2、復審機關忽視原告陳述意見之請求，僅通知被告陳述意見，違反公務人員保障法第50條第2項及第3項之規定，亦侵害原告憲法第16條保障之訴訟權核心：

⑴公務人員保障法第50條第2項、第3項規定及其修法理由，足見一經公務人員請求到場陳述意見時，復審機關即應給予陳述意見之機會，復審機關並無裁量空間。

⑵依原告補充理由書（二）意旨：「原處分均嚴重侵害復審人之財產權，卻皆未給予復審人陳述意見之機會，顯屬違反正當法律程序・・・。」除要求被告給予陳述之機會外，亦要求保訓會即復審機關給予原告公平與相同之陳述意見機會。惟依復審決定記載可知，保訓會僅給予被告陳述

意見之機會，甚且可以視訊方式為之。本件財產權之侵害影響原告生計甚鉅，卻均未給予原告相同陳述意見之機會，除忽視原告之請求外，更違反公務人員保障法第50條第2項、第3項規定及其修法理由甚明。

3、另依憲法第16條及司法院釋字第396號、第512號、第574號、第591號解釋均明白揭示，基於有權利即有救濟之原則，人民權利遭受侵害時，必須給予向法院提起訴訟，請求依正當法律程序公平審判，以獲及時有效救濟之機會，此乃訴訟權保障之核心內容。參照司法院釋字第396號解釋意旨：應有充分之程序保障，例如採取直接審理、言詞辯論、對審及辯護制度，並予以被付懲戒人最後陳述之機會等，以貫徹憲法第16條保障人民訴訟權之本旨。

4、又基於紛爭解決一次性、利用救濟制度之實效性、訴訟經濟等法理，及依公務人員保障法第1條規定可知，復審之目的在於保障公務人員之權益，雖復審決定相當於訴願決定，惟復審性質上仍屬權利救濟之一種，自應享有充分之程序保障；於救濟程序中，自應有武器平等原則等之適用，俾使原告得以充分之攻防，以收復審救濟之實效。且相關證據皆存放於被告機關，被告未將相關證據送達原告，致原告無法為實質有效之攻防，而使復審程序流於形式，無端浪費原告之勞力、時間、費用。復審決定書稱不影響攻防權利及事實明確，明顯與事實有違。

5、105及106年度編列基準之說明：六、（三）屬無效之規定，仍應依內政部及行政院主計處之函釋為編列及執行預算之依據。然復審決定書竟引用此無效之規定，卻未見對原告主張該規定無效，作為何不採之說理，顯有適用法規不當及理由不備之違誤。

6、復審決定書逕以被告審計處107年5月30日審中市一字第10
70002170號函覆為理由，而認原告之出借主張不足採，惟
卻未見保訓會及被告等說明如何與實質給予無異？況使用
借貸契約係不要式契約，並不以有借用單為成立及生效要
件（民法第464條參照）。被告龍井區公所將腳踏車編號
後交付鄰長，並與鄰長約定無償使用後返還腳踏車，即已
成立使用借貸契約，並無須另以借用單為成立或生效要件
。

7、被告龍井區公所均每年按編號清點出借鄰長之腳踏車，以
確保其所有財產確實存在，係仍以腳踏車所有權人自居，
並行使所有權所賦予之權能，實與無償贈與並移轉所有權
於他人之情形不同。如與復審決定書所稱與實質給予無異
，被告龍井區公所為何要將腳踏車編號再出借於鄰長？為
何建立腳踏車財產管理清冊？又為何要每年按編號至借用
之鄰長處清查腳踏車財產？為何有鄰長因不願負保管之責
而不願借用或繳還已借用之腳踏車？均未見論證，復審決
定顯有理由不備之違誤，亦與經驗法則、論理法則及民法
規定牴觸。

8、復審決定書僅以臺中市政府主計處108年3月20日中主五字
第1080001943號函，及未有原告參與之108年9月23日保障
事件審查會108年第39次會議為依據，而為單方認定，惟
是否確無預算？是否確實不得列支？其引用之函文僅泛稱
違反預算法及無預算，惟具體法律條文與構成要件及涵攝
過程究竟為何？皆付之闕如，復審決定書逕以之為據，有
決定不附理由之違誤。

（七）本件105年採購案業經臺中市政府主計處於106年編造105
年度臺中市政府總決算後，提出於被告審計處，並經其審

核通過後，於同106年提出決算報告於臺中市議會，並已經臺中市議會議決通過臺中市政府105年度總決算。是以105年之採購案原告原已依審計法第71條之規定解除105年度預算執行之財務責任。詎料被告審計處一改前態，將106年已審核通過並經臺中市議會議決通過之105年臺中市政府總決算棄之不顧，實有違禁反言及信賴保護原則。且辦理採購時，承辦人員上簽會辦相關人員時，並無人表示上開採購案有違反任何之法令，原告始為准予採購之批核，此有附卷之上開採購案之簽呈可稽等語，並聲明求為判決撤銷復審決定、原處分及被告審計處108年5月9日函。

四、被告龍井區公所略以：

（一）被告龍井區公所108年5月24日函性質為行政處分：

1、按預算法第13條、第25條第1項、審計法第3條、第21條及第78條第1項規定可知，機關不得在所定預算之外，動用公款，倘審計機關事後決定剔除者，應依審計法第78條第1項規定通知該負責機關長官限期追繳。該管機關之長官於接獲審計處之通知後，即應受其拘束，據以對應負賠償責任之管理人員核發限期追繳命令，並將其執行結果，報告審計機關。就此以觀，審計法係就預算編列、使用及可否剔除等事項，賦予審計機關在行政內部具有最終判斷之法定職權，且對各該應負責機關之長官具有法的拘束力，所為審計決定應具有確認性行政處分之性質。

2、被告龍井區公所檢送106年度單位決算予被告審計處後，經審計處發現原告擔任被告龍井區公所區長任內之105年、106年間，逕行核准公所預算以勻支方式支應「鄰長為民服務腳踏車採購（B06）」之費用，與「105年度臺中市地方總預算各機關共同費用編列基準表」說明五、（三）

及「106年度臺中市地方總預算各機關共同費用編列基準表」說明五、（三）不符，遂以107年5月18日審中市一字第1070050435號函，依審計法第21條、第78條認定應剔除繳回106年度列支之腳踏車經費共計27,500元，且同時就105年度部分要求被告龍井區公所查明妥處。

3、105年度之經費經被告龍井區公所查核後，發現有違反「105年度臺中市地方總預算各機關共同費用編列基準表」說明五、（三）之瑕疵，被告龍井區公所乃以原處分命原告提出償還計畫。按行政程序法第92條第1項規定及司法院釋字第423號解釋意旨，原處分主旨載明：「有關本所於105及106年間採購鄰長腳踏車，計新臺幣732,500元經被告臺中市審計處決定剔除及收回1案，請查照辦理見復」等語，即命原告繳還732,500元，已對外發生效力，直接影響原告之權利義務關係，自符合行政處分之要件。

（二）原處分無違反行政程序法第102條規定：

1、參照最高行政法院101年度判字第82號判決意旨，行政程序法第102條既明文規定「限制或剝奪」人民自由或權利之行政處分，而非「侵害」或「影響」人民自由或權利之行政處分，亦非「損害」人民自由或權利之行政處分，自係指積極地對人民的自由或既存的權利為限制或剝奪，並不包括消極地駁回人民的請求。此乃前者已改變處分相對人現狀，新增不利於處分相對人之法律效果，後者係維持現狀，僅未增加駁回處分相對人（即申請人）有利之法律效果，立法者衡量此兩種行政處分性質上之差異，就是否強制給予處分相對人陳述意見機會，取捨後所作之規定。

2、原處分係分別剔除及收回105及106年間採購鄰長腳踏車之預算合計732,500元，系爭經費係先以被告龍井區公所之

預算支應，縱經剔除及收回，均未造成原告的自由或既存的權利為限制或剝奪，揆諸最高行政法院判決意旨，行政程序法第102條規定並無賦予被告龍井區公所應於作成原處分前，通知原告陳述意見之義務。

3、「105年度臺中市地方總預算各機關共同費用編列基準表」及「106年度臺中市地方總預算各機關共同費用編列基準表」為公開資訊，並經臺中市政府公告於網站上供不特定人閱覽。原告據以核准系爭經費時，係擔任龍井區區長，就表職掌之業務甚為熟稔，對於系爭經費屬依法不得編列之費用知之甚詳；又原告未依規定核准不得編列之費用，經臺中市政府107年9月28日府授人考字第1070236306號函核定原告應受申誡乙次。是原處分根據之事實，於作成原處分時原告客觀上應已得確認，按行政程序法第103條第5款規定，被告龍井區公所作成原處分前，縱未予原告陳述意見之機會，亦難認有程序上之違法。

（三）原處分至遲已於相當訴願程序之復審程序補正原處分之理由，並無違反行政程序法第96條規定：

1、按行政程序法第96條第1項第2款、第97條第2款規定，行政處分以書面為之者，固應記載主旨、事實、理由及其法令依據，惟為此等記載之主要目的，乃為使人民得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會。故書面行政處分關於事實及其法令依據等記載是否合法，即應自其記載是否已足使人民瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令判定之，而非須將相關之法令及事實全部加以記載，始屬適法；如書面行政處分相對人或利害關係人無待處分機關之說明已知

悉或可知悉作成處分之理由，處分機關縱未記明理由，亦無違法可言。

2、公務人員若對行政處分不服，向司法機關請求救濟前，應先循公務人員保障法第4條、第25條規定提起復審，於提起復審後，即得依據同法第72條規定逕提起行政訴訟，而毋庸依循行政訴訟須訴願前置之要求。而處分理由不備，依行政程序法第114條第1項第2款及第2項規定，雖可於處分作成後補正，惟補正僅得於訴願程序終結前為之；而此規定所謂訴願程序終結前，解釋上自包括相當訴願程序，如公務人員保障法上復審程序終結前，則屬當然之理。

3、原處分業於主旨載明：「有關本所於105及106間採購鄰長腳踏車，計新臺幣73萬2,500元經審計部臺中市審計處決定剔除及收回1案」；且於說明欄一、二分別載明：「依據審計法第78條」、「旨案經費係台端擔任本所區長期間執行」，則原處分就作成之法源、事實均已撰述甚詳，並無原告所指未附理由之情況。且原處分作成所憑之事實，為原告擔任被告機關區長期間所親自承辦、核准之預算案件，且被告於105及106年間，亦僅有採購該批鄰長腳踏車，均為原告知之甚稔，縱認原處分未附理由（假設語氣），本件亦該當行政程序法第97條2款得不附理由之規定。

4、另被告龍井區公所於相當訴願程序之復審程序中，已提出復審答辯書二、理由部分載明：「本所105及106年度購置鄰長為民服務腳踏車經費，核與預算法第13條、第25條1項、105年及106年度臺中市地方總預算各機關共同費用編列基準之說明五、（三）規定未合，屬無預算且依規定不得編列預算之經費，並要求本所依審計法第78條之規定限期追繳」等語，揆諸最高行政法院104年度判字第726號判

決意旨：「處分機關於訴願程序提出答辯之書面中，補充載明行政處分應記明之理由，使相對人知悉者，亦可認為已踐行行政程序法第114條第1項第2款補記理由程序，該行政處分原未載明理由之瑕疵即已告治癒」，被告龍井區公所已於相當訴願程序之復審程序補正原處分之理由，原告主張原處分違反行政程序法第96條規定未附記理由云云，並無理由。

（四）依公務人員保障法第50條第2項及第3項規定，是否須通知當事人到場陳述意見，保訓會享有裁量權限，縱保訓會於復審程序未予原告說明之機會，於法無違：

1、按公務人員保障法第50條及第52條規定，可知復審程序原則以書面審理之；若保訓會認定復審人之申請有正當理由及必要時，得由保訓會裁量給予陳述意見或言詞辯論之機會。從而，原告主張本件復審時未被要求到場陳述意見，有違程序正義云云，容有誤解法令。

2、雖公務人員保障法50條第3項規定賦予復審人請求陳述意見之發動，然審諸原告提出之復審補充理由書二記載：「・・・原處分均已嚴重侵害復審人之財產權，卻皆未給予復審人陳述意見之機會，顯然違反正當法律程序・・・。」僅爭執原處分之程序合法性，並無請求於復審程序到場陳述意見之表達，可見原告並未依法請求到場陳述，保訓會未通知原告或相關人員到場陳述意見，並無不合，難謂違反公平原則。

3、縱認原告於復審程序曾聲請到會陳述意見，惟復審決定書業就原處分剔除及收回系爭費用尚無違法等理由撰述詳盡，且客觀上事實已明白足以確認，認定事實適用法律自無疑義，核無進行言詞辯論之必要。從而，保訓會於復審程

序未給予原告陳述意見機會，於法無違。

（五）原處分適用法令，並無違誤：

1、「105年度臺中市地方總預算各機關共同費用編列基準表」、「106年度臺中市地方總預算各機關共同費用編列基準表」，屬作業性行政規則，性質屬給付行政領域，無涉法律保留原則。

⑴按司法院釋字第443號解釋理由之層級化法律保留原則體系，就關於給付行政措施，應屬低密度法律保留，是以給付行政措施應對何一群體、何種事項為給付，給付之種類，項目為何，應由行政機關基於其行政之積極性、公益性，酌量當時之社會經濟狀況，財政收支情形，除非涉及公共利益之重大事項，應有法律或法律授權之命令為依據之必要外，自應有行政機關整體性考量之自由形成空間。

⑵原告核准系爭經費，指示執行列支105、106年度台電促協金購置鄰長為民服務腳踏車；被告龍井區公所為執行機關，原告為執行人，核屬給付行政措施，尚無憲法第23條法律保留原則之適用。

⑶不得於為民服務作業費外，額外編列鄰長腳踏車採購之預算，業據「105年度臺中市地方總預算各機關共同費用編列基準表」、「106年度臺中市地方總預算各機關共同費用編列基準表」說明五、（三）規定明確。又「105年度臺中市地方總預算各機關共同費用編列基準表」、「106年度臺中市地方總預算各機關共同費用編列基準表」，為臺中市政府主計處所訂定，目的係為妥善運用國家整體資源、加強財務管理，使臺中市各機關預算之編製有所準據，應屬行政程序法第159條第2項第1款之作業性行政規則，並未對外發生效力或限制人民之權利自由，自無需受限

於法律保留原則。是原告辯稱上開行政規則增加法律所無之限制、逾越母法授權云云，並無理由。又因上開基準表依行政程序法第160條及第161條規定下達，具有拘束訂定機關、其下級機關或屬官之效力，則原告於核准系爭費用時，自應受上開行政規則之拘束。

2、「107年度臺中市地方總預算各機關共同費用編列基準表」將鄰長腳踏車之費用，自不得另行編列之項目刪除，然此僅為釋示變更，原處分不受影響：

⑴「107年度臺中市地方總預算各機關共同費用編列基準表」係供臺中市政府所屬之各機關作為107年度預算共同費用編列之基準，與105年度、106年度之預算無涉，無從混為一談。原告辯稱應依「107年度臺中市地方總預算各機關共同費用編列基準表」作為共同費用編列之基準，並不足採。

⑵原告主張依據內政部91年10月21日台內中民字第0910008410號函之內容，僅載明：「不宜編列致贈鄰長腳踏車預算」，並非規定不得編列預算，本件原告辦理系爭腳踏車採購，並未違反上開函示云云。惟被告龍井區公所係依據「105年度臺中市地方總預算各機關共同費用編列基準表」、「106年度臺中市地方總預算各機關共同費用編列基準表」作成原處分，而非直接依據內政部91年10月21日函作成原處分，上開基準表已明確說明鄰長腳踏車屬「不得另行編列之項目」，則原告核准上開預算，自無任何裁量權。

⑶縱「107年度臺中市地方總預算各機關共同費用編列基準表」將自不得另行編列之項目刪除，惟「105年度臺中市地方總預算各機關共同費用編列基準表」、「106年度臺

中市地方總預算各機關共同費用編列基準表」之性質為作業性行政規則，縱有所變更，揆諸司法院釋字第287號解釋意旨：「除前釋示確有違法之情形外，為維持法律秩序之安定，應不受後釋示之影響。」是「105年度臺中市地方總預算各機關共同費用編列基準表」、「106年度臺中市地方總預算各機關共同費用編列基準表」均未有明顯違法之情事，原告主張應依「107年度臺中市地方總預算各機關共同費用編列基準表」比照辦理，將鄰長腳踏車之費用編列至共同費用云云，亦無理由。

（六）原告主張對被告龍井區公所成立公法上之無因管理，被告龍井區公所受有公法上不當得利，得據以為抵銷抗辯云云，不可採：

1、原告依法本不得核准系爭費用，則原告核准採購之腳踏車，對被告龍井區公所非屬「法律上之利益」，故本件並無2人互負債務情形，不生抵銷問題。況原告核准系爭費用之用途，無非係為提供鄰長作為交通工具使用，故被告龍井區公所並未實際獲得利用腳踏車之利益，遑論享有任何「法律上之利益」。原告主張被告龍井區公所受有腳踏車之利益云云，與事實不符，不足採信。

2、原告主張核准採購之腳踏車均經被告龍井區公所列入物品盤點清冊，可認被告龍井區公所承認核准採購之腳踏車業經管理、支配，原告核准並無違法云云。惟本件係先有原告核准預算並執行採購之情況，方遭依審計法78條剔除並收回已支出之預算，準此，原告依法不得核准並執行該筆預算，並非代表原告使用之經費為其所有，自不得倒果為因，逕以腳踏車均經被告龍井區公所列入物品盤點清冊，遽論斷本件預算使用合乎法律規定、被告龍井區公所受有

法律上之利益。

3、按民法第334條規定，被告龍井區公所係因審計法第21條、第78條規定，經由被告審計處通知剔除並追繳合計732,500元，為金錢給付之義務；與原告主張抵銷之返還腳踏車，2者種類互不相侔，是原告主張應返還腳踏車予以抵銷追繳之金額云云，於法無據。

（七）被告龍井區公所依審計法第78條規定，以作成行政處分之方式向原告追繳合計732,500元，於法有據：

1、原告援引臺北高等行政法院107年度簡上字第187號判決意旨，主張被告龍井區公所不得逕以審計法第78條作為行政處分之依據，否則有違法律保留原則、授權明確性原則云云。惟上開判決之基礎事實背景，僅係討論行政程序法於104年12月30日修正第127條第3項、第4項規定前，在授益處分經撤銷後，行政機關不得逕以作成處分請求返還因受益處分所受領之給付。則行政程序法第127條修訂後作成之行政處分，既已有該條文修正後之規定作為行政處分之法源依據，自無不得以作成行政處分之方式追繳之理。

2、原處分係於108年5月24日作成，行政程序法第127條第3項、第4項業已修訂，足見上開判決無從作為否認被告龍井區公所逕予作成處分追繳款項之依據，原告上開主張不足採等語，並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、被告審計處略以：

（一）被告審計處對原告無行政處分權，原告之訴存有訴訟當事人不適格之情形：

1、按行政處分對外所生之法律效果之行為要件，依行政程序法第92條第1項規定，須對當事人法律上權利義務產生規制作用，始足當之。又行政院90年6月15日台90規字第035

519號書函略以，行政機關對於審計機關決定剔除、繳還或賠償案件，因其與中央或地方機關對於人民之行政處分有別，尚不得依訴願法提起訴願，對於審計機關之審核通知或決定，如有不服，應循審計法第23條、第24條規定提出聲復、聲請覆議以為救濟。被告審計處依審計法辦理財務審計對象為行政機關，已完成審核及覆議程序，函文被告龍井區公所剔除繳回本案經費，仍需由該公所本權責查處應負責之人員辦理經費繳回作業，被告對原告無行政處分權，亦即並未直接對原告法律上之權利義務產生任何規制作用，而原告將本處列為被告，有行政訴訟法第23條、第24條規定訴訟當事人不適格之情形，原告之訴應不受理。

2、原告不服被告審計處108年5月9日函復被告龍井區公所仍維持原通知剔除追繳案，向保訓會提起復審，經該會以復審決定書決定：「有關臺中市龍井區公所108年5月24日龍區計字第1080010901號函部分，復審駁回：其餘復審不受理。」復審不受理理由略以，該函核屬機關間行文，並未直接對原告法律上之權利義務產生任何規制作用，非屬行政處分，亦非屬公務人員保障法第25條規定所列復審救濟範圍。是原告向本院提起撤銷該函文之訴訟，於法不合，應不受理。

（二）原告主張被告審計處108年5月9日剔除追繳函文事前未給予陳述意見，作成處分後亦未送達原告云云：

1、被告龍井區公所於106年度單位預算歲出「區公所業務-民政業務-業務費」科目項下，列支購置鄰長為民服務腳踏車經費27,500元，及於105年度同上揭科目項下，列支購置鄰長為民服務腳踏車經費705,000元，經被告審計處審

查結果，上開購置經費於105及106年度科目內無編列預算，且係屬依規定不得編列之經費，逕以業務費預算餘額列支，有違背預算法第13條、第25條第1項及105、106年度直轄市預算共同性費用編列基準之說明六（三）之不當支出情事。被告審計處以107年5月18日審中市一字第1070050435號函繕發審核通知剔除繳回，被告龍井區公所依據審計法第23條及第24條規定辦理聲復及聲請覆議，經被告審計處審查決定，仍維持原通知剔除及收回意見，爰以108年5月9日函剔除並依規定追繳。

2、被告辦理財務審計對象為行政機關，本案經費經被告審核後通知龍井區公所應予剔除繳回，嗣經該公所聲請覆議，被告審查結果仍維持原剔除意見，依審計法第78條規定通知龍井區公所辦理追繳，故原告並非審計法規定審計對象及審計結果通知對象，自未收到審核通知，原告稱被告審計處違反行政程序法第102條及第96條第1項第2款，均不足採。

（三）原告主張本案原處分無預算，實涉及機關裁量權行使；另105、106年度直轄市預算共同性費用編列基準之說明六、（三）規定，將內政部函釋內容之「不宜」限縮為「不得」，增加限制應為無效，且107年度直轄市預算共同性費用編列基準已將「里鄰長腳踏車」刪除云云，惟查：

1、本案列支經費疑義，依據臺中市政府主計處108年3月20日中市主五字第1080001943號函復本處，為無預算且依規定不得編列之預算經費，依規定不得列支。而政府機關應依法行政，雖內政部函釋為「不宜」，但依行政倫理實與不得有相同效果。且政府機關相關經費支用事宜，係依據權責機關行政院主計總處及臺中市政府主計處訂定之共同性

費用編列基準規定為準，龍井區公所不直接依上級機關之規定，而以內政部之不宜為辯，實不足採。

2、按105、106年度直轄市預算共同性費用編列基準及臺中市地方總預算各機關共同性費用編列基準，已明定不得編列「鄰長腳踏車」，且預算並未明列該項目，自不得違反規定於相關預算科目內勻支支用該項目，係屬違反規定支出。雖107年度直轄市預算共同性費用編列基準已無上揭不得另行編列鄰長腳踏車之規定，惟並非行為時所適用之法令，應不得適用，龍井區公所執行105、106年度預算自應依據該年度預算執行相關規定辦理。

3、原告為機關首長，執行預算自應遵守相關規定，如認上開規定有窒礙難行，自應循行政程序請示上級機關釋示，卻未報准而逕自認為無效之規定，有因地制宜裁量之權，實違反依法行政規定。

4、況臺中市各區公所於105、106年度均已於預算編列並發放每位鄰長每月交通補助費2,000元，然該公所卻又購置腳踏車提供鄰長長期使用，核有重複支出交通費性質之經費732,500元，經費支出欠缺合法性。

（四）原告主張採購腳踏車前，查詢政府電子採購網，甚多鄉鎮市公所為鄰長採購腳踏車云云，惟查：

1、被告龍井區公所相關人員於辦理流程，皆已就其本位職責陳述並無相關預算可供支應之意見，惟原告仍堅持交辦執行，顯有故意違背法令之情事。

2、依全面清查結果，臺中市各區公所，除原告擔任龍井區及梧棲區公所區長期間採購「鄰長腳踏車」外，其餘公所均遵守規定未採購「鄰長腳踏車」，顯示該區公所藐視規定，有違反預算法相關規定而不當支用經費之情事，被告基

於審計法賦予職責依法令規定審查結果，自應予以剔除追繳，以維護預算執行之紀律。

（五）原告主張龍井區公所受領腳踏車所有權之對價，為何無審計法第77條第2款之適用云云，惟查：

1、依審計法第77條第2款之適用條件，端視支出過程有無故意、過失或未盡善良管理人應有之注意加以判斷。本案龍井區公所已編列發放每位鄰長每月交通補助費2,000元之預算，購置腳踏車既為法令所不許，機關即有應遵守之義務，惟原告為機關首長卻無視承辦人及業務主管於事前基於職責陳述反映意見，反而逕行核准動支預算辦理採購，業經臺中市政府核定申誡1次處分。

2、又腳踏車雖登列為該公所物品，惟依該公所聲復檢送之相關資料，僅有鄰長為民服務腳踏車領用清冊，由鄰長簽名後專供其長期使用，未有借用單等相關借用程序，核實質給與無異，造成龍井區公所公帑損失。

3、原告違反規定之支出，經被告審計處審查結果，原告有故意違背法令之行為甚為明確，核無審計法第77條規定得免除原告一部或全部損害賠償責任之情事，爰依審計法第21條及第78條規定剔除並通知限期追繳，係被告審計職權之行使，並無不當。

4、至原告稱龍井區公所受領腳踏車所有權之對價，並無任何損失可言，與其違反規定之經費支出應依審計法規定剔除收回之處理程序無涉，自非本行政訴訟受理範圍。是原告之訴不合法亦無理由等語，並聲明求為判決駁回原告之訴。

六、本件事實欄所載事實，有上開證據可稽，應堪認定。本件兩造之爭點為：⑴被告審計處108年5月9日函是否為行政處分

？⑵被告臺中市龍井區公所之原處分是否合法？茲論述如下：

（一）本件應適用之法令：

1、預算法：

⑴第1條第2項規定：「預算以提供政府於一定期間完成作業所需經費為目的。」。

⑵第13條規定：「政府歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還，均應編入其預算。並得編列會計年度內可能支付之現金及所需未來承諾之授權。」。

⑶第25條第1項規定：「政府不得於預算所定外，動用公款、處分公有財物或為投資之行為。」。

2、審計法：

⑴第21條規定：「審計機關或審計人員，對於各機關違背預算或有關法令之不當支出，得事前拒簽或事後剔除追繳之。」。

⑵第78條第1項規定：「審計機關決定剔除、繳還或賠償之案件，應通知該負責機關之長官限期追繳，並通知公庫、公有營業或公有事業主管機關；逾期，該負責機關長官應即移送法院強制執行；追繳後，應報告審計機關查核。」。

3、審計法施行細則第76條第1項規定：「各機關長官或其上級機關，接到審計機關依本法第78條所為之通知時，應依限期追繳，並將其執行結果，報告審計機關。」。

（二）被告審計處108年5月9日函性質非行政處分，原告對之提起撤銷訴訟為不合法，應予駁回：

1、按「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，審判長應定期間先命補正：．．．十、起訴不合程式或不備其他要件者。」、「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3個月不為決定，或延長訴願決定期間逾2個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」行政訴訟法第107條第1項第10款及第4條第1項定有明文。而此所謂行政處分，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。凡行政機關之行為，而未對外發生法律效果者，均應排除於行政處分之外（最高行政法院44年判字第18號、62年裁字第41號判例意旨參照）。準此，依行政訴訟法第4條第1項規定所提起之撤銷訴訟，當以行政處分為對象，苟未有行政處分存在，自屬不備提起撤銷訴訟之要件，而其情形又無從補正，行政法院應依行政訴訟法第107條第1項第10款後段不備其他要件，以裁定駁回其訴。

2、次按審計法上開規定可知，國家依審計法規定對各機關違背預算或有關法令之不當支出之事後剔除追繳行政程序，係由審計機關或審計人員，就各機關違背預算或有關法令之不當支出，於事前拒簽或事後剔除，就事後剔除之不當支出款項，經審計機關查明後，就各機關人員應負賠償之責任，作成有責或無責之審計決定。倘審計機關作成有責審計決定者，應依審計法第78條第1項規定通知該負責機關長官限期追繳。該管機關之長官於接獲審計處之通知後，即應受其拘束並依審計法第78條第1項據以對應負賠償責任之機關人員核發限期追繳命令。就此以觀，審計法顯

係就各機關人員是否符合法定要件而當然發生賠償責任之調查階段，賦與審計機關在行政內部具有最終判斷之法定職權，對各該應負責機關之長官具有內部拘束力。惟依審計法第78條第1項之設計，仍須經由該管機關長官核發之限期追繳命令，對應負責之人員課予給付賠償之義務，始直接對外發生法律效力，而有下命處分之規制力。

3、原告主張被告審計處108年5月9日函性質為行政處分云云，惟觀被告審計處108年5月9日函（見本院卷181-183頁）記載略以：「主旨：貴公所聲請覆議本處民國106年度單位決算審核通知剔除事項一案，決定如說明二，請查照。說明：．．．四、經查該等經費列支核與預算法第13條、第25條第1項、105及106年度直轄市預算共同性費用編列基準之說明六、（三）規定未合，本案核屬無預算且依規定不得編列預算之經費，依規不得列支，仍應維持本處原剔除意見，剔除106年度歲出『區公所業務－民政業務－業務費』27,500元及收回105年度705,000元，併請注意列帳管理。五、依據審計法第78條規定，審計機關決定剔除之案件，負責機關之長官，應限期追繳；逾期，應即移送法院強制執行。前項負責機關之長官，延誤追繳，致公款遭受損失者，應負損害賠償之責。」等語，且其正本及副本之受文者分別為臺中市龍井區公所及臺中市政府主計處（見本院卷183頁之該函），可知該函僅係通知被告龍井區公所105年度及106年度列支無預算且依規定不得編列預算之購置鄰長為民服務腳踏車經費，仍維持剔除106年度歲出該經費意見，及收回105年度歲出之該經費，並請被告龍井區公所依審計法第78條規定辦理追繳，乃審計機關依審計法第78條第1項規定通知該負責機關長官限期追繳

之機關內部來往之行文，經核性質非屬行政處分，仍須經被告龍井區公所對應負責之人員核發限期追繳命令，課予給付賠償義務，始直接對外發生法律效力。故本件原告對被告審計處108年5月9日函依行政訴訟法第4條第1項規定提起撤銷訴訟，為起訴不合法，應予駁回。

（三）被告龍井區公所以原處分向原告追繳系爭經費，應屬適法：

1、本件原告自105年7月25日至106年3月31日止擔任臺中市龍井區公所區長（見復審卷103-110頁之公務人員履歷表），被告龍井區公所依被告審計處108年5月9日函，審認原告任龍井區區長期間，指示執行列支105年度及106年度台電促協金購置鄰長為民服務腳踏車，違反預算法第13條及第25條第1項規定，經被告審計處審核通知剔除，應收回系爭經費，遂以原處分通知原告繳回系爭經費計732,500元等情，已如前述，依上述法令規定及說明，經核無不合。

2、依前開預算法規定可知，所謂預算，係以提供政府於一定期間完成作業所需經費為目的。而政府歲入與歲出、債務之舉借與以前年度歲計賸餘之移用及債務之償還，均應編入其預算。並得編列會計年度內可能支付之現金及所需未來承諾之授權。然不得於預算所定外，動用公款、處分公有財物或為投資之行為。又地方制度法第71條第1項規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）年度總預算、追加預算與特別預算收支之籌劃、編製及共同性費用標準，除另有規定外，應依行政院訂定之中央暨地方政府預算籌編原則辦理。」財政收支劃分法第35條之1第1項規定：「各級政府年度總預算、追加預算與特別預算收支之籌劃、編

製及共同性費用標準，除其他法律另有規定外，應依行政院訂定之中央暨地方政府預算籌編原則辦理。」及預算法第32條第1項規定：「各主管機關遵照施政方針，並依照行政院核定之預算籌編原則及預算編製辦法，擬定其所主管範圍內之施政計畫及事業計畫與歲入、歲出概算，送行政院。」準此可知，為妥善運用國家整體資源，加強財務管理，並使中央及地方政府年度預算收支之編製有所準據，前開規定就各級政府之年度總預算、追加預算與特別預算收支之籌劃、編製及共同性費用標準，乃授權行政院訂定各年度之中央及地方政府預算籌編原則，以統一規範各年度各直轄市、縣（市）地方總預算之編製及執行。

3、次按105年度及106年度之中央及地方政府預算籌編原則（下合稱105及106年度籌編原則）第4點第12項規定：「中央及地方政府支出，依下列原則辦理：．．．（十二）中央及地方政府具有共同性質之支出項目及社會福利措施，應依法律規定、行政院核定之一致標準及政事別科目歸類原則與範圍編列預算；如確有特殊情形者，應報由上級政府通盤考量或協商決定後，始得實施。直轄市與各縣（市）預算之編製及執行，由行政院統籌訂定一致規範或準用中央法規。」是行政院依上開籌編原則，分別訂定105年度及106年度直轄市及縣（市）地方總預算編製要點（下合稱105及106年度編製要點），其中105及106年度編製要點第11點規定：「各主管機關（處、局、室）應依行政院訂頒之本年度施政方針及直轄市、縣（市）訂定之本年度施政計畫、預算籌編原則及106年度（105年度）直轄市、縣（市）地方總預算編製作業手冊等規定編製概算。」第14點規定：「各主管機關（處、局、室）歲出概算所列各

項費用，應力求詳實，其屬共同性費用項目，並應依共同性費用編列基準表規定編列，另非經行政院核定有案之員工待遇、福利、獎金或其他給與事項，不得列入。」又行政院所定105年度及106年度直轄市預算共同性費用編列基準（下稱105及106年度共同編列基準）之說明六（三）載明：「內政部歷次函釋，於『地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例』所訂里長事務補助費外，不得另行編列之項目：．．．（三）除鄰長為民服務作業費外，另編列里、鄰長腳踏車（內政部91年10月21日台內中民字第0910008410號函）。」經核前揭105及106年度籌編原則乃行政院依地方制度法第71條第1項、預算法第32條第1項、財政收支劃分法第35條之1第1項之授權所制定；又前引105及106年度編製要點、105及106年度共同編列基準之規定，乃行政院本於其督導各地方政府預算編製及執行之職權所訂定之行政規則，並未逾越前揭法律授權或行政院之職權，直轄市與各縣（市）機關於編製及執行預算時自應遵循，被告審計處於審核各政府及所屬機關之財務收支，審定決算及核定財務責任時，自得予以援用。

4、再按審計法第21條、第78條第1項及同法施行細則第76條第1項規定可知，審計機關對於各機關違背預算或有關法令之不當支出，得事前拒簽或事後決定剔除，通知該負責機關長官限期追繳，旨在監督行政機關財務收支之正當合法，期使審計權有效行使，並減少國家之損失。就此以觀，審計法顯係就各機關人員是否符合法定要件而當然發生賠償責任之調查階段，賦與審計機關在行政內部具有最終判斷之法定職權，且對各該應負責機關之長官具有內部拘束力，惟依審計法第78條第1項之設計，仍須經由該管機

關長官核發之限期追繳命令，對應負責之機關人員課予給付賠償之義務，始直接對外發生法律效力，而有下命處分之規制力。是被告審計處108年5月9日函乃審計機關依審計結果，通知該負責行政機關之機關內部來往行文，已如前述，原告並非審計結果通知對象，其主張被告108年5月9日函作成前應通知其依行政程序法第102條規定陳述意見，尚非有據。又參照審計法第78條第1項後段規定，於受處分相對人未遵照限期追繳命令履行時，明定應負責機關之長官得據以移送強制執行之意旨，可見於後階段所為此種限期追繳命令具有行政執行法第11條第1項情形之法律效果，益徵性質上為行政處分。是原告主張被告龍井區公所以行政處分方式辦理追繳，係無法律依據之恣意行為，即有誤解，不足採取。

5、又按審計法第78條第1項規定對應負賠償責任之財產管理人員追繳賠償之多階段行政程序中，後階段由應負責機關作成之追繳處分，係以前階段由審計機關作成確認有責之審計決定為依據，兩者均指向同一規制目的，故作為先決要件之審計決定，倘有明顯瑕疵之違法，將構成追繳處分之無效或違法事由。準此，就追繳處分瑕疵性之判斷，自有包含審計決定之基礎事實為整體合一觀察之必要。從而，不服追繳處分而提起之行政訴訟，行政法院就各機關人員是否符合應負損害賠償責任之法定要件，自應加以實質審查，據以作成最終之法律判斷，以符合個案公平性。

6、經查，原告自105年7月25日起至106年3月31日止擔任臺中市龍井區公所區長，其於被告龍井區公所服務期間，於105年指示同仁辦理購置臺中市龍井區鄰長為民服務腳踏車，有被告龍井區公所民政課簽呈（見本院卷327-328頁）

、105年8月份第4次主管會議紀錄（見本院卷329-331頁）及物品盤點清冊（見本院卷335-367頁）可稽。嗣被告龍井區公所以107年2月13日107龍計字第1070000002號會計報表遞送單（見復審卷115頁），檢送106年度單位決算予被告審計處，經該處以107年5月18日審中市一字第1070050435號函（見本院卷137頁），檢附審核通知（見本院卷139頁）記載：「剔除事項．．．依據預算法第13條規定．．．及同法第25條第1項規定．．．另依106年度直轄市預算共同性費用編列基準之說明六、（三）規定略以，除鄰長為民服務作業費外，不得另行編列鄰長腳踏車（詳內政部91年10月21日台內中民字第0910008410號函）。經查貴公所分別於105年度及106年度歲出『民政業務-業務費』科目項下，於105年12月30日及106年2月15日列支辦理鄰長為民服務腳踏車採購經費705,000元及27,500元。惟查貴公所未編列相關經費預算，逕行列支上揭規定不得編列之費用，核屬不當支出，106年度列支腳踏車採購經費27,500元，應予剔除繳回，另105年度部分併請查明妥處。」等語，被告龍井區公所乃以107年5月22日龍區計字第1070010047號函（見本院卷159頁），檢附審核通知事項辦理情形表（見本院卷161-163頁）向被告審計處聲復，經被告審計處以107年5月30日審中市一字第1070002170號函（見復審卷113、116頁）復略以：「主旨：貴公所聲復本處抽查民國106年度單位決算審核通知一案，有關剔除事項決定如說明二．．．說明：．．．二、．．．另據貴公所聲復略以，購置腳踏車係提供鄰長公務借用，由貴公所列為物品並定期盤點。經查貴公所於購置腳踏車後，係製作鄰長為民服務腳踏車印領清冊，由鄰長簽名後長期使用，

且未見借用單等相關借用程序，與實質給予無異，又查鄰長非屬貴公所人員，提供其借用核欠妥適；復查貴公所於105及106年度歲出『區公所業務-民政業務-獎補助費』科目項下，業已編列每位鄰長每月交通補助費2,000元．．．惟貴公所復購置腳踏車提供鄰長長期使用，該購置腳踏車經費與鄰長交通補助費同屬交通費性質之支出，核有重複支出之疑義。綜上，貴公所購置鄰長為民服務腳踏車，核屬不當支出，106年度列支腳踏車採購經費27,500元仍應予剔除，．．．另105及106年度上揭不當支出與相關疑義情事併請依相關規定查明妥處。」等語，嗣被告龍井區公所再以107年6月25日龍區計字第1070012613號函（見本院卷165頁），檢附審核通知事項辦理情形表（見本院卷167-169頁），向被告審計處聲請覆議。

7、次查，因系爭經費係由台電促協金支用，經審計部函詢台電公司以107年11月19日電密協字第1070000283號函（見本院卷171-173頁）復略以：「說明：．．．二、本公司及受補（捐）助單位辦理促協金各項作業，均須依本公司報奉經濟部核准施行之『促進電力發展營運協助金執行要點』（下稱執行要點）及依該要點訂定之『促進電力發展營運協助金各項作業注意事項』規定辦理。三、臺中市龍井區公所105年度及106年度促協金均經該公所依執行要點第18條規定納入政府預、決算程序，並獲臺中市議會審議通過。本公司依據其檢附之申請資料辦理促協金之申請及撥付作業，符合執行要點相關規定。四、有關待查處事項：『臺中市龍井區公所接受貴公司發電年度促協金補助款項，於105年12月列支購買鄰長腳踏車70.5萬元，違背直轄市預算共同性費用編列基準』一節，．．．鑑於預、決

算法規之訂定及解釋非屬本公司權責，故上開龍井區公所購置腳踏車之適法性，建請大部洽權責主管機關釐清釋疑後，本公司當配合辦理。．．．。」等語，是被告審計處再以108年2月19日審中市一字第1080000614號函詢臺中市政府主計處，經臺中市政府主計處108年3月20日中市主五字第1080001943號函（見本院卷175-179頁）復略以：「說明：．．．三、本市龍井區公所列支旨案經費疑義說明：（一）鄰長為民服務腳踏車採購105年度705,000元及106年度27,500元：．．．按貴處審核本市梧棲區公所民國106年度財務收支及決算審核通知剔除事項決定．．．本案同屬為無預算且依規定不得編列預算之經費，依規不得列支。．．．四、另為避免類此情事再發生，將另函各機關對於歲出預算之執行，倘其來源係其他政府、機關（構）、團體或私人款項，除依來源機關（構）所定補助（支出）項目動支外，仍應依預算法、決算法及各機關單位預算執行要點等相關規定辦理，並受審計機關之監督。」準此，被告審計處乃以108年5月9日函（見本院卷181-183頁）復被告龍井區公所，仍維持剔除系爭經費之意見，並請該公所依審計法第78條規定辦理追繳。被告龍井區公所乃以108年5月24日龍區計字第1080010901號函即原處分（見本院卷45頁）請原告於108年6月30日前提出償還計畫。

8、由上可知，本件原告於其任職龍井區公所區長期間，列支105年度及106年度購置鄰長為民服務腳踏車之系爭經費，係違反行政院授權訂定之105及106年度共同編列基準說明六（三）：「內政部歷次函釋，於『地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例』所訂里長事務補助費外，不得另行編列之項目：．．．（三）除鄰長為民服務作

業費外，另編列里、鄰長腳踏車（內政部91年10月21日台內中民字第0910008410號函）。」之意旨，故經被告審計處審查後，認原告於105年度及106年度列支購置鄰長腳踏車之系爭經費，乃未編列相關經費預算，逕行列支不得編列之費用，核屬違反預算法第13條及第25條第1項規定之不當支出，乃以審核通知被告龍井區公所應予剔除繳回，並經被告龍井區公所收受該通知後，於期限內向被告審計處循序提起聲復及聲請覆議，經被告審計處重新審查後，仍以108年5月9日函維持應予剔除之意見。是被告審計處108年5月9日之審核決定應無違誤，被告龍井區公所本於前開審核決定對原告作成限期追繳系爭經費之原處分，亦屬合法有據。

9、原告主張：被告審計處108年5月9日函引用105及106年度共同編列基準說明六、（三）之文義，與該基準所依據之內政部91年10月21日函及行政院主計處91年9月27日函不符，係將該函規定「不宜」嚴格限縮成「不得」，且該基準所依據之母法規定僅限為村里長，並無鄰長，係增加法律所無之限制，亦侵害行政機關之裁量權；107年度共同性費用編列基準表亦已將鄰長腳踏車之限制刪除，並非無預算云云。惟查，直轄市與各縣（市）預算之編製及執行，係由行政院統籌訂定一致規範或準用中央法規辦理，且屬共同性費用項目者應依各年度之共同性費用編列基準表規定編列，已如前述。縱下一年度之編列基準規定與前一年有所不同，亦無改於105及106年度共同編列基準明定不得編列「鄰長腳踏車」之規定，及原告就臺中市政府依據前揭105及106年度編製要點、105及106年度共同編列基準分別訂定之「105、106年度臺中市地方總預算各機關共同

費用編列基準表」（見本院卷133-135頁）之規定而應予遵守之義務。是原告此項主張之事由，尚非能作為原告指摘被告審計處108年5月9日函係違法應予撤銷之論據。

10、原告又主張：本件應適用審計法第77條第2款規定，被告審計處108年5月9日函有判斷瑕疵與裁量逾越及濫用云云。惟查，直轄市編列共同性費用預算，應依行政院訂定之直轄市預算共同性費用編列基準辦理，本件原告核准編列鄰長腳踏車費用，已違反105及106年度共同編列基準明定不得編列費用之項目，亦經臺中市政府以107年9月28日府授人考字第1070236306號令（見本院卷438頁）核定原告申誡1次。況被告龍井區公所於105及106年度歲出「區公所業務-民政業務-獎補助費」科目項下，已編列每位鄰長每月交通補助費2,000元，原告仍於其擔任公所區長期間，核准與鄰長交通補助費同屬交通費性質之購置鄰長腳踏車經費，係有重複支出之虞。故本件原告尚無適用審計法第77條規定，得免除該負責人員一部或全部之損害賠償責任，或予以糾正之處置，是原告主張，不足採取。

11、另原告主張：原處分未附實質理由及救濟教示，違反行政程序法第96條第2款及第6款規定；復審決定亦未通知原告陳述意見，僅通知被告陳述意見，違反公務人員保障法第50條第2項及第3項規定，亦侵害原告憲法第16條保障之訴訟權云云，惟查：

⑴按「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：．．．二、主旨、事實、理由及其法令依據。．．．六、表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。」行政程序法第96條第1項定有明文。是依該法條第1項第2款規定，書面行政處分應記載主旨、事實、理

由及法令依據，旨在在使處分相對人知悉行政處分之內容，以資判斷行政處分是否合法妥當，及其提起行政爭訟可獲得救濟之機會。故書面行政處分之記載是否合法，即應自其記載是否已足使人民瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令判定之，而非須將相關之法令及事實全部加以記載，始屬適法。又同法第114條第1項第2款及第2項規定：「（第1項）違反程序或方式規定之行政處分，除依第111條規定而無效者外，因下列情形而補正：．．．二、必須記明之理由已於事後記明者。（第2項）前項第2款至第5款之補正行為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序者，僅得於向行政法院起訴前為之。」是縱處分有關事實與理由之記載稍欠完足，尚難謂為理由不備或違反行政行為內容之明確性原則。於此情形，為處分之機關非不得於其後之訴願或事實審行政法院行政訴訟程序中，就作成行政處分時即已存在、且不改變行政處分之性質及不妨礙當事人防禦之前提下，為事實或理由之補充（追補理由），供受理訴願機關或事實審行政法院調查審酌。

⑵查原處分（見本院卷45頁）記載：「主旨：有關本所於105及106年間採購鄰長腳踏車，計新臺幣73萬2,500元經審計部臺中市審計處決定剔除及收回1案，請查照辦理見復。說明：一、依據審計法第78條及108年5月9日審計部臺中市審計處審中市一字第1080001922號函辦理。二、旨案經費係台端擔任本所區長期間執行，請於民國108年6月30日前依上揭函示提出償還計畫。」等語，係已將處分之主旨、事實、簡要理由、法令依據等逐一記載，足使原告瞭解其受處分之原因事實及其法令依據，原處分並無違反明確性原則。縱原告主張原處分未檢附被告審計處108年5月

9日函，惟被告龍井區公所已於復審程序中，提出復審答辯書（見復審卷118-122頁）理由載明：「依據審計處108年5月9日審中市一字第1080001922號函略以，本所105及106年度購置鄰長為民服務腳踏車經費，核與預算法第13條、第25條第1項、105年及106年度直轄市預算共同性費用編列基準之說明五、（三）規定未合，屬無預算且依規定不得編列預算之經費，並要求本所依審計法第78條之規定限期追繳」等語，係已追補作成行政處分時已存在之理由，且不致變更行政處分之本旨，亦不影響原告攻擊防禦之權利，難謂有違行政程序法第96條第1項第2款規定。另原處分雖未記載救濟教示規定，然依行政程序法第98條第3項規定，處分機關未告知救濟期間，其法律效果係延長法定救濟期間為1年，與原處分之效力尚無影響。

⑶次按公務人員保障法第50條規定：「（第1項）復審就書面審查決定之。（第2項）保訓會必要時，得通知復審人或有關人員到達指定處所陳述意見並接受詢問。（第3項）復審人請求陳述意見而有正當理由者，應予到達指定處所陳述意見之機會。」準此可知，復審審理程序原則上為書面審查，不經言詞辯論，於復審人請求陳述意見而有正當理由時，復審機關保訓會得通知復審人到達指定處所陳述意見。惟本件復審機關保訓會既依原告於復審程序中提出之復審書（見復審卷126-128頁）及復審補充理由書（見見復審卷50-51、54-58頁），認定本件事證已明確，故未再通知原告陳述意見，亦難認有何違法之情事。是原告上開主張，均無理由，不足採取。

12、至原告主張：縱認本件屬預算法第13條及第25條第1項之違反，被告龍井區公所依預算法第25條第2項規定，應適

用民法無因管理之規定向原告請求之；而其既已承認並受領由原告支出必要費用之腳踏車，又從原告帳戶執行同額之系爭經費，係受有雙重之利益，被告龍井區公所應返還與其受領當時全新狀態之腳踏車或相當之價額予原告云云。惟查，本件所涉係被告龍井區公所依審計法第78條規定所為之原處分是否合法，此與原告經追繳後得否依民法無因管理、不當得利之規定向被告龍井區公所請求因此所生之必要費用或相當之價額無涉，併予敘明。

（四）綜上所述，本件原處分依法核無違誤，復審決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷為無理由，應予駁回。另其就被告審計處108年5月9日函訴請撤銷部分為不合法，本應以裁定駁回之，惟基於訴訟經濟原則，爰一併以判決駁回。又本件事證明確，兩造其餘主張及答辯，均核與判決結果不生影響，爰不一一論述，附此敘明。

七、結論：原告之訴為一部不合法，一部無理由，爰併予判決駁回。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　6　　月　　17　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法官　王　德　麟

法　官　蔡　紹　良

法　官　詹　日　賢

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。<br>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。<br>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。<br>2.稅務行政事件，具備會計師資格者。<br>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。<br>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　　109　　年　　6　　月　　17　　日

書記官　詹　靜　宜