

金錢給付授益處分之撤銷 —最高行政法院 98 年判字第 564 號判決



編目：行政程序法

【論文導讀】

- 一、文章名稱：金錢給付授益處分之撤銷—最高行政法院 98 年判字第 564 號判決
- 二、作者：林三欽
- 三、出處：月旦裁判時報，第 9 期，頁 11~17

<目次>

- 壹、重點整理
 - 一、本案事實
 - (一)上訴人(即原審原告)之主張
 - (二)被上訴人(即原審被告)之抗辯
 - 二、爭點
 - 三、判決理由
 - 四、評析
 - (一)撤銷「違法受益行政處分」前應回答的四個問題
 - (二)前引判決之評析
- 貳、考題趨勢
- 參、參考文獻
- 肆、延伸閱讀

<摘要>

法之授益行政處分撤銷，首先必須考量其是否具有行政程序法第 117 條一部得撤銷之事由；縱使該處分得撤銷，該撤銷之效力原則上雖然溯及既往，但例外時不發生溯及既往之效力；於該撤銷之效力溯及既往時，則會發生返還受領利益之問題；並有可能發生行政機關應給予受益人信賴利益損失補償之問題。但在針對連續給付之金錢或可分物給付時，僅需建立二階段的判斷模式即可。另外就受益人是否有信賴事由、其信賴是否值得保護、以及該受領利益是否仍然存在之判斷，應就個案之種種情事綜合考量。最後並檢討違法之授益行政處分撤銷時，現行法之除斥期間與利益返還之消滅時效問題。

關鍵詞：授益行政處分撤銷、信賴保護原則



壹、重點整理

一、本案事實

甲(上訴人)於 1994 年至 2002 年間任職台北市政府警察局(被上訴人, 下稱北市警局)所屬外事科期間, 支領第 1 級警勤加給。其後警政署發函各警察局確認, 外事科警員並無領取第 1 級加給之資格。北市警局收到該公文後, 先於 2002 年 4 月經由「以稿代簽」之方式將該函轉知所屬員警。並於 2005 年 6 月去函撤銷甲第 1 級警勤加給, 改支第 3 級警勤加給, 並追繳溢領之差額。本案主要涉及的問題包含: 外事科警員得否領取第 1 級警勤加給、北市警局有無遲誤撤銷權之除斥期間、甲得否主張信賴保護、北市警局得否向甲請求返還溢領之加給差額。本文僅聚焦於最後二個與授益行政處分撤銷與信賴保護有關之爭點。

(一)上訴人(即原審原告)之主張

系爭加給之核定處分係被上訴人本其專業而核定, 上訴人甲並無任何故意或重大過失。且甲所支領之第一級警勤加給, 已就生活關係做適當之安排, 並已依法申報及繳納稅捐, 亦即甲所受領之第 1 級警勤加給早已因信賴授益處分及生活關係而不存在。若強制甲須返還加給之差額, 甲將蒙受多繳納所得稅之損害, 因此應認為甲之信賴利益大於撤銷所欲維護之公益, 而有信賴保護原則之適用。

(二)被上訴人(即原審被告)之抗辯

本件被上訴人北市警局核發第 1 級警勤加給之行爲, 固足爲信賴之基礎事實; 既然依警勤加給表之規定, 甲不合支領第 1 級警勤加給之要件, 縱被上訴人承辦人員有所疏忽, 使甲溢領警勤加給, 惟依法令規定, 上訴人本即不得領取第 1 級警勤加給, 難謂上訴人此單純消極受被上訴人支領之警勤加給, 而得主張信賴保護。

縱使甲無前述行政程序法第 119 條規定信賴不值得保護之情形; 但其每月溢領之警勤加給, 與整體法秩序之安定、維護警勤加給表規定之安定性、警察人員支領警勤加給之平等性、貫徹依法行政原則及國庫財政等公益兩相權衡, 其信賴利益顯然並未大於撤銷所欲維護之公益, 並無不得撤銷之情事。

二、爭點

(一)甲是否有信賴表現?

(二)甲之信賴是否值得保護? 特別是甲是否明知或可得而知第 1 級警勤加給之領取資格?

(三)甲所受領之利益是否仍存在? 甲是否得因該利益已不存在而免返還加給之差額?

三、判決理由

對爭點(一): 「其既無於領取第 1 級警勤加給後, 另有安排規劃或信賴之行爲, 而產生預期之利益, 其僅單純的予以消費, 尙難認其已有信賴表現之行爲, 尙與信賴利益保護之要件不符。」

對爭點(二): 「查上訴人服務警界多年, 對於上開有關警勤加給之規定, 應在其可得知悉之範圍, 是本件雖尙難認上訴人明知調派支援勤務指揮中心、外事科不得支領第 1 級警勤加給, 惟衡情其不知悉仍有重大過失。」

對爭點(三): 「上訴人受領溢領部分之補償費用爲金錢, 具有高度可代替性並及普遍使用性, 一旦領取歸入上訴人之財產內, 難以判斷其不存在。且上訴人領取後總財產增加, 縱因日常生活支用, 對應免除其他金錢支用, 受領溢領部分之給付, 實際上獲致財產總額之增加現尙存在。」

四、評析

(一)撤銷「違法授益行政處分」前應回答的四個問題

「違法授益行政處分撤銷」中, 應依序檢視以下四項問題:



—本案是否有行政程序法第 117 條但書不得撤銷之事由？

—若系爭行政處分被撤銷，其是否溯及既往失效？(行政程序法 118)

—若系爭行政處分溯及既往失效，受益人應否返還所受領之利益？又其返還之額度為何？(行政程序法 127)

—若系爭行政處分被撤銷，行政機關應否給予受益人信賴利益損失補償？(行政程序法 120)

1.得否撤銷受益行政處分？

行政程序法第 117 條規定行政機關原則上得將違法行政處分撤銷；但依據行政程序法第 117 條但書之規定，以下 2 種情形例外不得撤銷該行政處分：(1)撤銷對公益有重大危害；(2)受益人無行政程序法第 119 條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益。

本案中撤銷該授益處分顯然不存在「撤銷將危害公益」之疑慮；另就是否符合行政程序法第 117 條第 2 款不得撤銷之規定，其要件包含：(1)已有信賴表現；(2)其信賴值得保護；(3)其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益。

信賴表現係指人民因信賴國家之「公權力作為」將繼續有效存續，所為有關自身權益之處分。就信賴是否值得保護，行政程序法第 119 條係採「負面表列」信賴不值得保護情事，分別為：「以詐欺、脅迫或賄絡方法，使行政機關作成行政處分者」、「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」及「明知行政處分違法或因重大過失而不知者」。

所謂「信賴利益」，係指受益人基於對系爭授益行政處分存續之信賴，已作成相關處置決定，而一旦該行政處分被撤銷，受益人因為信賴落空所將蒙受之損失。「撤銷所欲維護之公益」則是具體個案中，經由撤銷違法行政處分所能維護之公益，例如：國防安全、交通建設、依法行政的落實、減少政府支出等。若此項「信賴利益」顯然大於撤銷所欲維護之公益，則行政機關不得撤銷系爭受益行政處分。

2.若撤銷，是否溯及失效？

依據行政程序法第 118 條之規定，行政機關將違法行政處分撤銷後，該行政處分原則上溯及既往失其效力；但例外得基於維護公益或信賴利益之原因，另訂失效日期。整體而言，行政機關在決定是否溯及既往失效時，應通盤考量依法行政原則、比例原則、法安定性原則、當事人信賴值得保護之情形及避免受益人不當得利等觀點，作成適當的決定。

3.若溯及失效，受益人應否返還所受領之利益？

根據行政程序法第 127 條第 1 項之規定，違法行政處分被溯及既往撤銷時，受益人應返還其所受領之金錢或可分物。本文認為，針對「連續給付之金錢或可分物給付」授益處分，應建立二階段的判斷模式，亦即若受益人已經將受領之利益消費殆盡，僅需經由「得撤銷 / 不得撤銷」以及「溯及失效 / 不溯及失效」二個判斷階段來考量即可，而非採取三階段的判斷模式。

唯有針對「1 次之金錢或可分物給付」授益處分才有必要於撤銷(並當然失效)後另外進行第三階段、以行政程序法連結民法不當得利返還範圍相關規定為內容的判斷模式，並於決定不當得利返還範圍時考量相關情事，考量是否減免其返還義務。

因為就前者而言，行政程序法所建立的二階段判斷模式，已可滿足各種判斷的需求，並且比民法不當得利返還範圍相關規定更能反映出「授益行政處分撤銷」事件中的需求與特質，故應直接以行政程序法相關規定取代民法第 182 條之規定。



4. 撤銷後應否給予受益人信賴利益損失補償？

依據行政程序法第 120 條之規定，若一項違法授益行政處分被撤銷，而其受益人之信賴值得保護，則作成撤銷決定之行政機關應給予其信賴利益之損失補償。受益人因此所蒙受之損失具有「公益犧牲」之本質，本條所規定之損失補償即為「公益犧牲損失補償」。

但針對金錢或可分物給付之授益處分撤銷事件，並不存在前段所述的利益損失補償之第四階段判斷模式，因為「撤銷、命返還但給予損失補償」的效果，無異於「不撤銷」、「撤銷但免除返還義務」、「不溯及既往撤銷」，其效果都是尋求調控受益人的財產利益，既然如此，與其繁複的先撤銷再給予補償，不如自始就不予撤銷，或撤銷但不使之溯及失效。

(二) 前述判決之評析

1. 甲是否有信賴表現？

本判決雖認為當事人受領金錢給付後，僅單純的予以消費，非有信賴表現之行爲，本文則認為，受益人受領金錢給付後，若僅為一般性之消費，確實可認為係常態性的舉措，與是否受領系爭給付無關，而不屬於信賴表現。但若受益人曾因系爭給付而有特別的消費決定，則仍得認為此項消費是受該給付所引起，而得為信賴表現。雖然上述二者的判斷上極為困難，但應予以從寬解讀，以保護受益人。

另外，行政法院亦不得忽視甲就溢領之加給申報所得稅，不但屬於信賴表現，也得作為所受領利益減少之原因。

2. 甲之信賴是否值得保護？

為了釐清警員領取加給規定之爭議，警政署與行政院人事行政局曾數次發函表示意見，如果連警政高層對此問題都必須公文往來的討論，如何能期待基層員警瞭解警勤加給之分級細節？對於本身存有若干模糊地帶的制度，難以苛求警員當事人明知或可得而知正確的解釋為何。

3. 甲之信賴利益與撤銷所欲維護之公益的衡量

本文認為，雖然藉由撤銷違法加給核定有助於「加給制度」之建立與「公平性」之維護；但此項公益並非在任何案件中皆必然高於受益人之信賴利益。仍應視個案之情事而定，例如：違法性是否明顯、原處分作成後所經時間的久暫、撤銷對於當事人所帶來之衝擊等。

4. 撤銷後錯誤之加給核定是否溯及失效？

本判決未依據行政程序法第 118 條規定，考量行政處分被撤銷後，究竟是否應溯及既往失其效力；而將溯及既往失效視為當然之結果。對於連續之金錢給付授益處分而言，「撤銷但不溯及既往失效」與「撤銷且溯及既往失效但免返還所受領之給付」，二者效果殊途同歸，導出相同的結果。

5. 甲所受領之利益是否仍存在？甲是否得因該利益已不存在而免返還加給之差額？

前引判決針對甲溢領加給所受之利益是否仍存在表示：「……金錢，具有高度可代替性並及普遍使用性，……上訴人領取後總財產增加，縱因日常生活支用，對應免除其他金錢支用，受領溢領部分之給付，實際上獲致財產總額之增加現尚存在。」這種論據模式有二點值得注意，首先其忽略了受益人對於所受領給付花費之態度，可能受到給付額度高低之影響。其次，這種推論模式，固然忠實反映民法不當得利制度之思維，但卻可能忽略了行政程序法中行政處分撤銷制度所欲落實的信賴保護原則。

6. 被「除斥期間」掩蓋的「消滅時效期間」

本案中，自 1994 年就已作成違法之核定，原處分機關仍得於 2002 年加以撤銷，並自當時



才起算消滅時效，完全不受制於消滅時效期間。

就此，本文有二點建議：

- (1) 行政程序法撤銷除斥期間除了現行的行政機關之有違法事由時起二年的「主觀計算基準」外；應另增加「但自行政處分做成時起若干年」的客觀計算標準。
- (2) 在操作違法授益行政處分撤銷制度時，應將行政處分作成時至行政處分面臨撤銷決定時所經之時間納入考量。對於經過時間較久之行政處分，應考量受益人之深度信賴，而視情形藉由「撤銷但不溯及既往失效」，或「減免請求返還所受領利益之額度」等，適度提供當事人信賴保護措施。例如：參酌公法上請求權消滅時效期間，對於受領給付經過 5 年以上的部分，不使之失效，則當事人即得保有這部分的給付而免返還。

貳、考題趨勢

- 一、金錢授益處分得否撤銷？其撤銷有何要件？該撤銷是否溯及既往？
- 二、金錢授益處分之受益人得否主張信賴保護？或有其他依據得主張免返還該給付利益？
- 三、行政程序法對違法行政處分撤銷之除斥期間與請求返還之消滅時效有何問題，本文提出如何之建議？

以上各爭點與問題均環環相扣，考生應予特別留意。

參、參考文獻

- 一、林明昕，〈公法上不當得利之研究—以行政程序法第一百二十七條規定為中心〉，《輔仁法學》，第 35 期，2008 年 6 月，40 頁以下。
- 二、林三欽，〈授益行政處分撤銷與不當得利之返還〉，《月旦法學教室》，第 104 期，2011 年 6 月。
- 三、林三欽，〈論授益行政處分之撤銷—思考層次與考量因素的探索〉，《台灣本土法學雜誌》，第 28 期，2001 年 11 月。
- 四、許育典，〈信賴保護的限縮？〉，《台灣法學雜誌》，第 156 期，2010 年 7 月 15 日。
- 五、黃俊杰，〈行政法實務講座：第二講—信賴保護〉，《月旦法學教室》，第 91 期，2010 年 5 月。

肆、延伸閱讀

- 一、蔡宗珍(2011)，〈退休公教人員優惠存款措施之法律關係及相關信賴保護爭議析論〉，《國立臺灣大學法學論叢》，40 卷 1 期，頁 99-138。
- 二、蕭文生(2010)，〈授益行政處分之廢止〉，《台灣本土法學雜誌》，第 151 期，頁 105-109。

※延伸閱讀推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】www.lawdata.com.tw
立即在線搜尋！

