

# 臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

112年度訴字第305號

民國113年10月16日辯論終結

原 告 柯三旗

訴訟代理人 林亮宇 律師

複代理人 王雲玉 律師

訴訟代理人 李承哲 律師

被 告 南投縣政府

代 表 人 許淑華

訴訟代理人 張國楨 律師

上列當事人間土地徵收事件，原告不服內政部中華民國112年10月24日台內法字第1120132830號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

## 主 文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

## 事實及理由

### 壹、程序事項：

查原告原提出之起訴狀及民國113年6月28日言詞辯論意旨狀所記載訴之聲明關於請求判令被告辦理徵收原告所有坐落○○縣○○鎮○○段869、869-1、881-1、881-4地號土地現況作水道使用部分之土地範圍部分及基於此部分土地面積，請求被告應給付不當得利之數額，因有未具體明確之情形（分見本院卷第15至16頁及第473至474頁）。嗣經本院囑託地政機關就原告主張實際作水道使用之土地範圍實施鑑測，並繪製成果圖後，得悉原告上開4筆土地實際現況作水道使用者，僅869-1地號土地部分面積計266.16平方公尺及881-1、881-4地號土地全部面積（下稱系爭土地），而於113年10月16日言詞辯論期日予以闡明後，業據原告（訴訟代理人）當

01 庭更正訴之聲明為：1.先位聲明：(1)被告112年7月3日府工  
02 水字第0000000000號函（下稱112年7月3日函）及訴願決定  
03 均撤銷。被告應就系爭土地作成如本院卷第455頁複丈成果  
04 圖所示869-1地號使用面積266.16平方公尺及881-1、881-4  
05 地號土地面積全部作水道使用部分，報請內政部核准徵收之  
06 行政處分。(2)被告應給付原告新臺幣（下同）579,783元，  
07 及自起訴狀送達翌日起至清償日止，按週年利率5%計算之  
08 利息。2.備位聲明：(1)被告應就系爭土地如本院卷第455頁  
09 複丈成果圖所示869-1地號使用面積266.16平方公尺及881-  
10 1、881-4地號土地面積全部作水道使用部分，報請內政部核  
11 准徵收。(2)被告應給付原告579,783元，及自起訴狀送達翌  
12 日即112年12月19日起至清償日止，按週年利率5%計算之利  
13 息在卷（見本院卷第542頁）。經核原告係將原來所載未臻  
14 精確之聲明內容予以更正俾符合實際供作水道使用之土地範  
15 圍，於程序上自為法所許，合先敘明。

## 16 貳、實體事項：

### 17 一、事實概要：

18 原告於111年4月13日及同年5月26日辦竣系爭土地之所有權  
19 登記後，於112年6月20日填具土地徵收請求書，略謂：其所  
20 有系爭土地（尚贅列坐落南投縣竹山鎮桂林段869地號土  
21 地）位於「竹山（含延平地區）都市計畫」範圍內，劃設為  
22 「河川區」、「綠地用地」、「農業區」，因有部分土地為  
23 街子尾溪排水幹線之河道（下稱系爭排水設施）所佔據，請  
24 求被告徵收系爭土地等意旨。經被告以112年7月3日函復略  
25 以：有關台端請求本府徵收竹山鎮桂林段869、869-1、881-  
26 1及881-4地號土地乙案，復如說明，請查照。說明：……  
27 二、經查旨揭土地位屬「街子尾溪排水幹線」護岸畔，該防  
28 洪建造物為臺灣省政府住宅及都市發展局施作，合先敘明。  
29 三、經濟部94年11月14日經授水字第0000000000號公告  
30 （下稱94年11月14日公告）中央管、直轄市管及縣（市）區  
31 域排水，前述排水列○○縣○○區域排水；該排水經查施作

01 後未有溢堤現象，目前尚無擴大通洪斷面之需要，原則以既有  
02 有區域排水設施為界。四、街子尾溪排水幹線為早期既有之  
03 防洪及區排工程，如有必要改建改善時，本府將依據經濟部  
04 水利署發布之徵收原則，就使用台端土地部分予以辦理徵收  
05 等語。原告不服，以被告112年7月3日函為程序標的提起訴  
06 願，經內政部為不受理決定。原告遂提起本件行政訴訟。

## 07 二、原告主張及聲明：

08 (一)依司法院釋字第400號、第440號及第747號解釋意旨，可知  
09 人民的財產權因國家機關為公益目的行使公權力而受有損  
10 害，基於財產權的社會義務性，一定程度內為財產權人社會  
11 責任所應忍受的範圍，但若財產權人受損害的程度已逾越社  
12 會責任所應忍受的範圍，而有失公平時，即構成個人的特別  
13 犧牲，基於憲法第7條、第15條保障之平等權及財產權，國  
14 家應給予合理補償。原告所有之系爭土地有部分面積土地為  
15 系爭排水設施長年佔據，復經「竹山（含延平地區）都市計  
16 畫」案劃設為「河川區」、「綠地用地」等公共設施用地，  
17 致原告就該範圍內之土地部分，完全不能為使用收益，而受  
18 有特別犧牲，自享有補償請求權。

19 (二)系爭土地上之排水路構造物係於77、78年間，由當時臺灣省  
20 政府住宅○○市○○○○○○道所施作，於94年間由被告接  
21 管。被告於103年8月27日配合河川整治現況，經「竹山（含  
22 延平地區）都市計畫」案將系爭土地劃設為河川區、綠地用  
23 地、農業區，再次確認系爭土地係水利法第82條第1項所指  
24 之公告之水道治理計畫線或用地範圍線內施設防洪設施所需  
25 之用地，被告於108年9月發布變更竹山（含延平地區）都市  
26 計畫（公共設施用地專案通盤檢討）書，其中該計畫範圍內  
27 之河道用地及綠地亦在檢討範圍之列。可見系爭土地經歷次  
28 都市計畫檢討，於103年因部分土地作為排水幹道通行地之  
29 實況，被指定為河川區、綠地用地，甚就計畫範圍內之綠地  
30 存有徵購計畫，且從排水幹道之設置可證，其所佔用原告所  
31 有系爭土地，有部分係屬水利法第82條規定之水道治理計畫

01 線或用地範圍線內施設防洪設施所需之用地，被告應依水利  
02 法第82條第3項辦理徵收取得，惟被告卻遲未於歷次都市計  
03 畫檢討一併辦理徵收，放任原告所有系爭土地遭闢為水道供  
04 防洪、排水之用，實質效果已與經辦理徵收無異，與需用土  
05 地人興辦事業徵收土地情形相當，而可相提並論。本諸司法  
06 院釋字第747號解釋意旨，原告應得類推適用土地徵收條例  
07 第13條、第57條第2項等規定，請求被告擬具詳細徵收計畫  
08 書，附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及使用計畫圖，送  
09 由內政部核准後，予以金錢補償。

10 (三)被告應給付原告相當租金之不當得利579,783元。系爭排水  
11 設施工程係77、78年臺灣省住宅及都市發展局所施作，當時  
12 系爭土地未經主管機關合法徵收，土地所有權人亦未同意，  
13 造成後續原告無法就系爭土地使用收益。後續經濟部94年11  
14 月14日公告養護管理權責單位變更為被告，被告亦未依水利  
15 法第82條規定辦理徵收，卻占有使用系爭土地，屬無法律上  
16 原因，並因此受有利益，已侵害原告就系爭土地之所有權益  
17 歸屬，致其受有損害，被告應負不當得利返還之責。又本件  
18 被告就系爭土地無法律上原因，占有時點係自94年11月14日  
19 起至今，再按102年5月23日修正公布後之行政程序法第131  
20 條第1項規定，公法上請求權人為人民時，公法上請求權之  
21 消滅時效已延長為10年，故原告請求10年間相當租金之不當  
22 得利，應係合法。爰按系爭土地各被占用面積，以各筆土地  
23 申報地價（公告地價×80%）之10%作為計算基礎。準此，  
24 系爭土地被占用面積分別為：869-1地號土地計266.16平方  
25 公尺、881-1地號土地計21.24及881-4地號土地計348.53平  
26 方公尺；系爭土地自102年至112年之公告地價分別為：869-  
27 1地號土地102至104年為每平方公尺2,200元、105至112年為  
28 每平方公尺2,300元，881-1及881-4地號土地102至103年為  
29 每平方公尺230元、104至112年為每平方公尺350元，合計請  
30 求金額為579,783元，計算方式如下：1. 869-1地號土地：(1)  
31 102年至104年部分： $2,200 \times 266.16 \times 10\% \times 3 = 175,666$ 元

01 (A) , (2)105至112年部分： $2,300 \times 266.16 \times 10\% \times 7 = 428,51$   
02 8元(B)；2.881-1及881-4地號土地：(1)102年及103年部  
03 分： $230 \times (21.24 + 348.53) \times 10\% \times 2 = 17,009$ 元(C) , (2)10  
04 4至112年部分： $350 \times (21.24 + 348.53) \times 10\% \times 8 = 103,536$ 元  
05 (D)；3.合計： $(A+B+C+D) \times 80\% = 579,783$ 元。

06 (四)聲明：

07 1.先位聲明：

08 (1)被告112年7月3日函及訴願決定均撤銷。被告應就系爭  
09 土地作成如本院卷第455頁複丈成果圖所示869-1地號使  
10 用面積266.16平方公尺及881-1、881-4地號土地面積全  
11 部作水道使用部分，報請內政部核准徵收之行政處分。

12 (2)被告應給付原告579,783元，及自起訴狀送達翌日即112  
13 年12月19日起至清償日止，按週年利率5%計算之利  
14 息。

15 2.備位聲明：

16 (1)被告應就系爭土地如本院卷第455頁複丈成果圖所示869  
17 -1地號使用面積266.16平方公尺及881-1、881-4地號土  
18 地面積全部作水道使用部分，報請內政部核准徵收。

19 (2)被告應給付原告579,783元，及自起訴狀送達翌日起至  
20 清償日止，按週年利率5%計算之利息。

21 三、被告答辯及聲明：

22 (一)原告於112年6月20日填具土地徵收請求書，向被告請求徵收  
23 系爭土地，無非係促請被告發動徵收申請權，請求被告作成  
24 「行政事實行為」，因此被告以112年7月3日函回復，該函  
25 內容僅為事實之陳述及理由之說明，對原告之權利或法律上  
26 利益並不生准駁之法律效果，性質上屬觀念通知，而非行政  
27 處分。是原告訴請撤銷被告112年7月3日函，不符撤銷訴訟  
28 以行政處分作為程序標的之要件，非法之所許。又原告先位  
29 聲明請求被告作成報請內政部准予徵收系爭土地之「行政處  
30 分」，亦不符課予義務訴訟須以依法申請行政機關作成行政

01 處分或為特定內容之行政處分之要件，亦非法之所許，均屬  
02 不備起訴要件。

03 (二)依土地徵收條例第2條、第3條、第10條第1項、第2項、第11  
04 條第1項、第13條第1項、第14條及第19條規定，土地徵收僅  
05 得由需用土地人向國家請求發動徵收程序，一般人民除法律  
06 另有規定外，並無單獨、主動請求國家徵收其所有土地之公  
07 法上請求權，亦無對需用土地人請求發動向內政部報請核准  
08 徵收之公法上權利，土地所有權人向需用土地人請求徵收其  
09 所有之土地，僅係敦促需用土地人發動徵收申請權，需用土  
10 地人仍可對是否予以徵收，本於其裁量權限作最終決定，並  
11 非土地所有人一經申請，需用土地人即有向內政部報請核准  
12 徵收之法定義務，故原告並不具備請求被告徵收系爭土地之  
13 公法上權利。再者，人民之財產權應予保障，固為憲法第15  
14 條所明定，惟該規範意旨，主要在確保個人依財產之「存續  
15 狀態」行使其自由使用、收益及處分之權能，此存續保障係  
16 在於確保財產權人能擁有其財產權，並免遭受國家公權力或  
17 第三人之違法侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊  
18 嚴，尚無從據此導出人民有請求國家徵收其所有土地之公法  
19 上請求權，且依土地徵收條例第1條第2項、第2條、第3條及  
20 第14條等規定，所謂土地徵收係指國家因公共事業需要，對  
21 人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之謂（司  
22 法院釋字第400號解釋意旨參照）。土地徵收之法律關係，  
23 除法律另有規定外，僅屬需用土地人與國家間之申請徵收，  
24 以及國家與被徵收人（所有權人）間之徵收補償二面關係，  
25 需用土地人與所有權人間不發生任何法律關係。即需用土地  
26 人認其興辦公共事業有必要徵收私有土地，應檢具相關文  
27 件，依法定程序向內政部申請徵收，至有無申請徵收必要，  
28 需用土地人具裁量權，一般人民並無請求需用土地人向國家  
29 申請徵收其所有土地之公法上請求權。是通常情形僅由國家  
30 發動徵收程序，一般人民除法律另有規定外（如土地徵收條  
31 例第8條及第58條等），無請求國家徵收其所有土地之公法

01 上請求權，亦無對需用土地人請求發動申請徵收權利，其向  
02 需用土地人之請求，僅係促請需用土地人發動徵收申請權，  
03 性質上並非公法上請求權。又土地徵收條例第13條規定之申  
04 請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計  
05 畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計  
06 畫圖，送由核准徵收機關核准，係需用土地機關申請徵收  
07 時，辦理土地徵收之程序規定，亦非賦予人民之請求權。準  
08 此，對於私有土地或其上土地改良物是否辦理徵收，人民並  
09 無公法上請求權，亦無對需用土地人請求發動申請徵收之權  
10 利，更無請求作成命為一定行政處分之權利，行政機關對於  
11 非依法申請之案件，即不負有作為義務，縱其未依人民請求  
12 而發動職權，人民亦不得主張其有權利或法律上利益受損  
13 害。是原告提起本件訴訟，請求被告應向內政部申請辦理原  
14 告所有之系爭土地徵收，自屬無據。

15 (三)司法院釋字第400號解釋意旨仍以國家應依法律規定辦理徵  
16 收並予以補償，尚無賦予土地具公用地役關係之所有權人得  
17 請求國家徵收之權利。而司法院釋字第440號解釋意旨則明  
18 示國家應依法律規定辦理徵收給予補償，而非依司法院釋字  
19 第440號解釋辦理，是機關辦理徵收補償仍應依實定法具體  
20 規定為之；至司法院釋字第747號解釋係針對申請徵收地上  
21 權，與本件係土地所有權人請求需用土地人徵收系爭土地所  
22 有權之情形不同，不宜相提並論，難援為本件請求徵收補償  
23 之請求權依據，且司法院釋字第747號解釋適用範圍始終是  
24 以「請求徵收地上權」為界，且此解釋通過後並未有擴張至  
25 「土地所有權人得請求需用土地人，向徵收主管機關申請徵  
26 收土地所有權」之情形，顯見釋憲機關及立法者均無擴張適  
27 用範圍之意。又國家在何種情形下得行徵收、徵收範圍與方  
28 式、徵收手段與程序等，係立法裁量範疇，關於現行土地徵  
29 收補償等規範闕漏，造成人民受有特別犧牲而未受國家補  
30 償，司法院多號解釋論明立法者應制定相關法律，然徵收補  
31 償事涉公共政策與國家財政之整體規劃，立法機關至今並無

01 任何相關立法舉措，且土地徵收條例亦未相應修正，可證明  
02 立法者本身並無制定、修正相關法律之意思，此立法不作為  
03 已彰顯立法者對此係有意不予規定，尚難認定係屬土地徵收  
04 補償相關實體法規定不足之法律漏洞。此外，觀諸土地徵收  
05 條例第8條第1項、第57條第1項、第2項、第58條第1項、第2  
06 項規定，其前提均有或預有一前徵收行為，為落實財產權保  
07 障之意旨，其土地所有權人乃得享有接（後）續損失除去請  
08 求權，而得請求主管機關一併徵收，此擴張徵收之性質仍在  
09 保障財產權，核與財產權保障相違背之人民主動請求徵收不  
10 同，二者事物本質並非同一或相類似，不能比附援引，自無  
11 類推適用之餘地。

12 (四)原告援引之臺北高等行政法院107年度訴字第1009號判決係  
13 原非具公用地役關係之既成道路，因接圖錯誤之可歸責於行  
14 政機關原因，漏未併同鄰地辦理徵收，卻已闢為道路供公眾  
15 通行使用，因此命行政機關報請內政部核准徵收，與本件情  
16 形不同，亦不能比附援引。且原告既無請求徵收之公法上請  
17 求權，亦無得類推適用土地徵收條例第57條第2項規定或遺  
18 漏徵收之情形，再按司法院釋字第747號解釋理由書，土地  
19 所有權人依本解釋請求徵收地上權仍應於一定期限內行使，  
20 至遲自穿越工程完工之日起，經過一定較長期間後，請求權  
21 消滅。本件系爭土地上原本就有天然溝渠，為供自然排水及  
22 不特定之公眾排水需求所必要；且系爭土地上由當時臺灣省  
23 政府住宅及都市發展局施設之排水構造物已施作完成長達35  
24 年左右，參照該解釋理由書意旨，亦應認原告請求權已罹於  
25 時效。

26 (五)系爭土地上原本就有排水溝渠存在，向來即作為排水之用，  
27 其上排水路之構造物為當時臺灣省政府住宅及都市發展局於  
28 77、78年間施作，嗣由經濟部於94年11月14日公告為被告○  
29 ○縣○區域排水「街子尾溪排水幹線」，被告始據以負責管  
30 理維護。再者，系爭土地現為○○縣○區域排水，長期供作  
31 排水及公共設施使用，為供不特定之公眾排水需求所必要，

01 計自77、78年間起算，迄今已逾30年，且查無土地使用之初  
02 土地所有權人有阻止之情事，經歷年代久遠而未曾中斷，該  
03 排水路及公共設施具有公用地役關係。又依民法第179條規  
04 定，公法上不當得利返還請求權須具備以下要件：須為公法  
05 關係之爭議；須有一方受利益，他方受損害；受利益與受損  
06 害之間須有直接因果關係；受利益係無法律上原因等要件，  
07 始足當之。系爭土地之881-1及881-4地號2筆土地均位於河  
08 道內，而869-1地號土地則有部分土地在河道內，即系爭土  
09 地原本就是河川區，長期供作排水及公共設施使用，且為供  
10 不特定公眾排水所需要，已成立公用地役關係，原告所有系  
11 爭土地不能作其他用途之使用，乃自然因素形成之結果，改  
12 制前臺灣省政府住宅及都市發展局於77、78年施作系爭土地  
13 上排水路之構造物，並未改變原告本因系爭土地供作排水使  
14 用之事實，原告使用受限之損害與政府機關在系爭土地施作  
15 排水構造物間並無相當因果關係。且系爭土地排水路之構造  
16 物亦非被告所施作，被告作為區域排水之管理機關，縱有就  
17 排水構造物進行必要之改善及養護，乃本於職權之行政作  
18 為，具有公法上之原因，並無侵害原告之所有權。原告就系  
19 爭土地所有權之行使雖受有限制，然原告對該土地之所有權  
20 並未發生得、喪、變更，難謂受有損害，且系爭土地供自然  
21 排水及不特定公眾排水使用，受有利益者為社會大眾，被告  
22 並無因此獲得任何利益，原告對被告即無公法上不當得利返  
23 還請求權可言。原告本於公法上不當得利請求權，請求被告  
24 給付相當於租金之不當得利，於法無據。退步言，縱認原告  
25 得向被告請求公法上不當得利，惟原告係於110年12月10日  
26 始因繼承取得系爭土地所有權，原告請求自102年12月20日  
27 起之相當於租金之不當得利，亦非合理。且按土地法第97條  
28 第1項規定，申報價額10%是最高限額，而非一律以10%計  
29 算年租金，又系爭土地長期作為排水路及公共設施使用，經  
30 濟價值很低，被告縱獲有使用土地之利益，其利益亦極微

01 小，原告求以申報地價10%作為計算租金之基礎，亦屬過  
02 高，顯非公平等語。

03 (六)聲明：原告之訴駁回。

04 四、本院判斷：

05 (一)原告之訴關於聲明請求徵收系爭土地部分：

06 1.按土地徵收條例第1條規定：「(第1項)為規範土地徵  
07 收，確保土地合理利用，並保障私人財產，增進公共利  
08 益，特制定本條例。(第2項)土地徵收，依本條例之規  
09 定，本條例未規定者，適用其他法律之規定。(第3項)  
10 其他法律有關徵收程序、徵收補償標準與本條例牴觸者，  
11 優先適用本條例。」第2條規定：「本條例所稱主管機  
12 關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣  
13 (市)為縣(市)政府。」第3條第4款規定：「國家因公  
14 益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範  
15 圍，應以其事業所必須者為限：……四、水利事業。」第  
16 10條規定：「(第1項)需用土地人興辦之事業依法應經  
17 目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物  
18 前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可。(第2  
19 項)需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可  
20 前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意  
21 見。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明  
22 會者，不在此限。(第3項)特定農業區經行政院核定為  
23 重大建設須辦理徵收者，若有爭議，應依行政程序法舉行  
24 聽證。(第4項)需用土地人興辦之事業無須報經目的事  
25 業主管機關許可者，除有第2項但書情形外，應於與所有  
26 權人協議價購或以其他方式取得前，先舉行公聽會。」第  
27 11條第1項規定：「需用土地人申請徵收土地或土地改良  
28 物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全急需使用土  
29 地未及與所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或  
30 以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達  
31 成協議且無法以其他方式取得者，始得依本條例申請徵

01 收。」第13條規定：「（第1項）申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收  
02 土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准  
03 徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。  
04 （第2項）中央主管機關為前項之審核，應審查下列事  
05 項：一、是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合  
06 理。二、需用土地人是否具有執行該事業之能力。三、該  
07 事業計畫申請徵收之土地是否符合現行都市計畫、區域計  
08 畫或國土計畫。四、該事業計畫是否有助於土地適當且合  
09 理之利用。五、該事業計畫之財務評估是否合理可行。  
10 六、依本條例第34條之1提出之安置計畫是否合理可行。  
11 七、其他依法應為或得為審查之事項。（第3項）需用土  
12 地人有第27條但書之情形者，應一併載明於徵收計畫書送  
13 交審核。（第4項）中央主管機關收受第一項申請後，視  
14 需要得會同利害關係人進行現場勘查並作成勘查紀錄。勘  
15 查紀錄作成後應於14日內寄送利害關係人。」第14條規  
16 定：「徵收土地或土地改良物，由中央主管機關核准  
17 之。」第19條規定：「徵收土地或土地改良物應發給之補  
18 償費，由需用土地人負擔，並繳交該管直轄市或縣（市）  
19 主管機關轉發之。」

20  
21 2.揆諸上開規定意旨，可知國家徵收私有土地以供辦理水利  
22 事業用地需求，應由需用土地人依規定擬具詳細徵收計畫  
23 書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計  
24 畫圖，申請徵收土地或土地改良物，送請中央主管機關即  
25 內政部作成核准徵收處分後，再交由直轄市或縣（市）主  
26 管機關予以公告，並將需用土地人繳交之補償費發給應領  
27 取補償費之人，以完成徵收程序。足見內政部為核准徵收  
28 之權限機關，縣市政府僅屬徵收處分之執行機關，土地徵  
29 收程序，係先由國家准許需用土地人之徵收土地申請後，  
30 再由國家對私人作成強制取得其土地（包括土地改良物在  
31 內）所有權之徵收處分，該徵收法律關係乃分別發生於國

01 家與需用土地人之間，以及國家與私有土地所有權人之  
02 間，係屬二個各自存立之法律關係，需用土地人與土地所  
03 有權人間，除具有土地徵收條例第8條或第57條第2項規定  
04 之特別事由外，雙方不具徵收之法律關係，土地所有權人  
05 並無啟動土地徵收程序之公法上請求權。

06 3.準此以論，土地徵收係國家因公共利益需要，而強制取得  
07 人民財產權，其本質係侵害人民之財產權，依憲法第23條  
08 規定，應以法律限制之。因此，凡屬徵收依據之要件及其  
09 程序均屬法律保留事項，不但國家必須依據法律規定始得  
10 辦理私有土地之徵收，私有土地所有權人仍應本於法律  
11 明文規定，始享有請求國家辦理徵收。否則，私有土地所  
12 有權人尚無申請國家徵收其土地之公法上請求權，需用土  
13 地人或直轄市或縣（市）主管機關亦無受理私人申請徵收  
14 土地案件及據以辦理土地徵收之權限，自不負依私人申請  
15 報請內政部作成徵收處分之義務。

16 4.是以，本件原告於112年6月20日檢具土地徵收請求書等文  
17 件請求被告依法徵收其所有坐落○○縣○○鎮○○段86  
18 9、869-1、881-1、881-4地號等4筆土地（見本院卷第201  
19 至208頁），核屬向被告提出書面陳情之性質，並非行使  
20 公法上請求權之申請案件，被告以112年7月3日函說明事  
21 實原委及未來處理構想，僅具事實陳述及觀念通知性質，  
22 並非就原告依法申請之案件為否准處分，亦非對原告規制  
23 不利之法律效果，自非行政處分。

24 5.原告雖援引司法院釋字第400號、第440號及第747號解釋  
25 意旨，憑為主張其享有申請被告徵收系爭土地之公法上請  
26 求權之論據，並提出臺北高等行政法院107年度訴字第100  
27 9號判決所示見解佐參。然：

28 (1)觀諸司法院釋字第400號及釋字第440號解釋理由均明示  
29 國家應依法律規定辦理徵收而予補償之意旨，而關於土  
30 地徵收因涉及人民之權利義務事項，具普遍規範性質，  
31 依中央法規標準法第5條第2項規定，專屬國會立法裁量

01 範疇，非司法機關就個案行使審判權所得創設。經遍稽  
02 規範土地徵收事項之現行土地徵收條例全文，除第8條  
03 第1項第1款規定：「有下列各款情形之一者，所有權人  
04 得於徵收公告之日起1年內向該管直轄市或縣（市）主  
05 管機關申請一併徵收，逾期不予受理：一、徵收土地之  
06 殘餘部分面積過小或形勢不整，致不能為相當之使用  
07 者。」及第57條第2項規定「前項土地因事業之興辦，  
08 致不能為相當之使用時，土地所有權人得自施工之日起  
09 至完工後1年內，請求需用土地人徵收土地所有權，需  
10 用土地人不得拒絕。」賦予土地所有權人享有申請徵收  
11 土地之公法上權利外，尚未規定一般人民得申請徵收其  
12 土地所有權之依據。故人民尚不得逕依上開2號司法院  
13 解釋據為其得申請徵收私有土地之公法上請求權基礎  
14 （最高行政法院96年度判字第1705號、109年度判字第41  
15 2號判決、107年度裁字第1179號裁定意旨參照）。

16 (2)至於司法院釋字第747號解釋乃明確就需用土地人因公  
17 益需要興辦相關事業，穿越私有土地上空或地下，致逾  
18 越所有權人社會責任所應忍受範圍，而未依徵收規定向  
19 主管機關申請徵收地上權之情形，逕行賦予土地所有權  
20 人享有請求需用土地人向主管機關申請徵收其地上權之  
21 權利，則非屬於上開情形者，自無適用該號解釋之餘地  
22 （最高行政法院108年度上字第917號及112年度上字第2  
23 14號判決意旨參照）。

24 (3)至於臺北高等行政法院107年度訴字第1009號判決所示  
25 見解係就該個案事實所為法律上之判斷，僅發生個案拘  
26 束力，不具普遍法規範之效力，核與本件案情迥異，殊  
27 難援引比附。

28 6.關於原告主張其得類推適用土地徵收條例第13條、第57條  
29 第2項規定乙節：

30 (1)按法律未規定之事項，必須與現有規定所涵攝事項之性  
31 質相類似，且符合現有規定之規範目的，始得基於同一

01 法律理由予以類推適用。觀諸土地徵收條例第13條第1  
02 項規定之意旨，足見已明定國家有強制取得私有土地所  
03 有權，以興辦公益目的事業之必要時，限於由需用土地  
04 人申請以啟動徵收程序。考量有無徵收私有土地以興辦  
05 公益目的事業之必要，乃屬公共行政事項範疇，並非繫  
06 於私有土地所有權人之意思決定，自不能賦予私有土地  
07 所有權人享有啟動徵收程序之申請權利。而觀諸土地徵  
08 收條例第57條第2項賦予土地所有權人得請求需用土地  
09 人徵收土地所有權乃就需用土地人因興辦事業需穿越私  
10 有土地之上空或地下，已需用空間範圍取得地上權，致  
11 該土地不能為相當使用之情形為規範，相對於無需用土  
12 地人未徵收私有土地地上權以興辦事業之情形，尚難認  
13 二者性質相類似，有類推適用，俾達成相同規範目的之  
14 必要。

15 (2)是故，土地徵收條例第13條、第57條第2項規定之要件  
16 及規範目的，至為明確，難認有漏未就無需用土地人興  
17 辦事業情形予以規範之漏洞情形，自無從基於同一法律  
18 理由予以類推適用。原告主張其得類推適用上開規定，  
19 據以申請徵收，於法尚欠允洽，不能採取。

20 7.從而，原告無論提起課予義務訴訟為先位聲明請求撤銷被  
21 告112年7月3日函及訴願決定，並判命被告應就系爭土地  
22 作成如本院卷第455頁複丈成果圖所示869-1地號使用面積  
23 266.16平方公尺及881-1、881-4地號土地面積全部作水道  
24 使用部分，報請內政部核准徵收之行政處分；或依一般給  
25 付訴訟為備位聲明請求被告應就系爭土地如本院卷第455  
26 頁複丈成果圖所示869-1地號使用面積266.16平方公尺及8  
27 81-1、881-4地號土地面積全部作水道使用部分，報請內  
28 政部核准徵收，於法均非有據。

29 (二)原告之訴關於聲明請求被告就使用系爭土地作水道使用部分  
30 應給付相當租金之不當得利部分：

- 01 1.按司法院釋字第400號解釋關於私有既成道路成立公用地  
02 役關係之法理基礎，業已表明私有土地非經公權力強制作  
03 用，係因長年供作公共利益目的使用，且土地所有權人於  
04 使用之初並未阻止，其經歷年代已久遠，使用狀態迄未曾  
05 中斷者，即形成公用地役關係之意旨。鑑於因事實關係形  
06 成之公用地役關係，不但適用私有既成道路土地，基於同  
07 一法理，私有土地因長期自然水流通過所形成之私有既成  
08 水路土地，因係供排水、洩洪之公益目的所必要，倘符合  
09 年代久遠，且土地所有權人自始放任成為公共用途者，仍  
10 成立公用地役關係（最高行政法院109年度判字第145號  
11 及109年度判字第412號判決意旨參照）。
- 12 2.查系爭土地係屬街子尾溪下游之水道用地，而街子尾溪之  
13 路徑係因自然流水自上游沿地勢低窪，蜿蜒曲折順流至下  
14 游所形成之水道，已經本院113年5月3日會同兩造及地政  
15 機關履勘現場屬實，有卷附本院勘驗筆錄及現場實況照片  
16 可參（見本院卷第425至432-5頁）。再者，街子尾溪係自  
17 77年及78年間始由改制前臺灣省政府住宅及都市發展局在  
18 部分溪岸及溪底施作混凝土構造物予以維護，以避免坍塌  
19 塌、淤淺泛濫，嗣由經濟部於94年11月14日公告為被告管  
20 轄縣管區域排水「街子尾溪排水幹線」，被告始據以負責  
21 管理維護之事實，業據兩造陳明在卷（見本院卷第27頁及  
22 第372頁），除有卷附原告提出變更竹山（含延平地區）  
23 都市計畫（合併通盤檢討）（第二階段）書及變更竹山  
24 （含延平地區）都市計畫（公共設施用地專案通盤檢討）  
25 書、被告112年7月3日函，暨街子尾溪上各路橋竣工均於8  
26 0年2月間（見本院卷第429頁及第432-1頁）等情，當認街  
27 子尾溪係自然水流所形成，供當地排水洩洪之公共目的用  
28 途，其年代已久難以考證，且自原告取得系爭土地之前，  
29 業已存在，且為原土地所有權人自始容忍其供水道之公共  
30 目的使用，屬於既成水道，自成立公用地役關係。是故，  
31 系爭土地供作水道使用，係自然流水所形成，不能因政府

01 機關嗣後符合原來使用目的予以維護，或被告按原來系爭  
02 土地使用之現狀擬定都市計畫，即認定系爭土地之水道用  
03 途係被告實施公權力所創設公共設施予以占用所致。

04 3.次按「無法律上之原因而受利益，致他人受損害者，應返  
05 還其利益。雖有法律上之原因，而其後已不存在者，亦  
06 同。」為民法第179條所明定。而現行行政法則未就公法  
07 上不當得利法律關係為一般性規定予以規範。基於不當得  
08 利之法律關係在於使無法律上原因受利益之一方，返還所  
09 受利益予受損害之他方，以調整當事人間不當之損益變  
10 動，以符合公平正義。則本於同一法理，自得類推適用上  
11 開民法關於不當得利要件及效果之規定。準此，公法上不  
12 當得利返還請求權必須具備：1. 為公法關係主體間發生損  
13 益變動情形；2. 有一方受利益，而他方因此受損害；3. 受  
14 利益與受損害之間有直接因果關係；4. 受利益係無法律上  
15 原因等要件，始足當之（最高行政法院106年度判字第368  
16 號判決意旨參照）。

17 4.是故，系爭土地係屬既成水道，於該水道廢止之前，原告  
18 雖取得土地所有權，仍負有容忍其符合原來公共目的使用  
19 之義務，已喪失使用收益權能，其無法使用系爭土地所受  
20 之損害，係起始於系爭土地成立公用地役關係之初，並非  
21 改制前臺灣省政府住宅○○市○○○○○○○○道原來使用  
22 狀態及目的施作混凝土構造物予以維護所致，亦與被告依  
23 系爭土地原來供水道之使用目的，以擬定都市計畫，不具  
24 相當因果關係。是以，本件兩造間難認成立公法上不當得  
25 利請求權之要件，原告主張其就系爭土地，得依公法上不  
26 當得利法律關係，請求被告返還相當於租金之不當得利，  
27 並加計法定利息，於法尚非有據，無從准許。

28 (三)綜上所述，原告無論提起先位之課予義務訴訟主張被告應就  
29 系爭土地作成報請內政部核准徵收之行政處分，或備位之一  
30 般給付訴訟主張被告就系爭土地負有報請內政部核准徵收之  
31 義務，暨客觀合併提起金錢給付訴訟，主張被告就系爭土地

01 負有返還相當於租金之不當得利，依現行法律規定及最高行  
02 政法院相關判決表示之實務見解，均難認適法有據，無從准  
03 許。

04 五、結論：本件原告之訴為無理由，爰判決如主文。

05 中 華 民 國 113 年 10 月 30 日

06 審判長法官 蔡紹良

07 法官 黃司熒

08 法官 陳怡君

09 以上正本證明與原本無異。

10 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  
11 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  
12 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  
13 者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表  
14 明上訴理由者，逕以裁定駁回。

15 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  
16 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. 當事人或其代表人、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。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3. 專利行政事件，當事人或其代表人、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。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之	1. 當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。

01

行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。

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. 當事人為公法人、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，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(一)、(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 113 年 10 月 30 日

03

書記官 杜 秀 君