

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第406號

上 訴 人 嘉義縣政府

代 表 人 翁章梁

訴訟代理人 陳偉仁 律師

陳明 律師

被 上 訴 人 許國成

許國欽

許家偉

許玉英

許玉好

共 同

送達代收人 林琨茗

上列當事人間徵收補償事件，上訴人對於中華民國111年3月17日高雄高等行政法院109年度訴字第268號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

一、上訴駁回。

二、上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、被上訴人共有之嘉義縣○○鄉○○段000地號土地（下稱系爭土地），現況位於鄉道嘉106線公路範圍內。被上訴人於民國109年3月19日（上訴人收文日）以陳情書主張系爭土地業於70幾年間，即遭上訴人開闢為國立中正大學（下稱中正大學）聯外道路，請求上訴人徵收系爭土地並辦理補償，嗣上訴人以109年4月24日府建道地字第1090061607號函復被上訴人略以：「說明：……二、查旨揭土地坐落於中正大學特

01 定區計畫『五-24M道路』範圍內，作道路通行已久。考量本
02 府財政負擔與都市整體發展，本府已錄案並研議納入都市計
03 畫通盤檢討作業（市地重劃）辦理，以保障應有財產權
04 益。」等語。被上訴人不服，提起訴願，經內政部以被上訴
05 人並無向上訴人請求徵收補償系爭土地之公法上請求權，且
06 核准徵收為中央主管機關之權責，是上開上訴人109年4月24
07 日函僅為對被上訴人陳情事項之回復，並非行政處分等由，
08 於109年6月20日以臺內訴字第1090030630號訴願決定書決定
09 不受理，被上訴人遂向原審提起行政訴訟，聲明：1.先位聲
10 明：(1)上訴人應依土地徵收條例第13條第1項規定，擬具詳
11 細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土
12 地使用計畫圖，送由內政部核准徵收。(2)上訴人應給付被上
13 訴人許國成、許國欽、許家偉各新臺幣（下同）8,706,271
14 元及許玉英、許玉好各4,353,135元及自起訴狀繕本送達翌
15 日起至清償日止按年息百分之5計算之遲延利息。2.備位聲
16 明：(1)訴願決定及原處分均撤銷。(2)上訴人應給付被上訴人
17 許國成、許國欽、許家偉各7,662,406元及許玉英、許玉好
18 各3,831,203元及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年
19 息百分之5計算之遲延利息。(3)上訴人應自109年8月14日翌
20 日起至上訴人完成系爭土地，權利範圍全部，徵收補償程序
21 時止，按月給付被上訴人許國成、許國欽、許家偉各51,823
22 元及許玉英、許玉好各25,911元。經原審以原判決判決上訴
23 人應給付被上訴人許國成、許國欽、許家偉等3人各296,592
24 元及被上訴人許玉英、許玉好等2人各148,296元，及自109
25 年8月21日起至清償日止，按年息百分之5計算之遲延利息，
26 並自109年8月18日起至上訴人完成被上訴人共有之系爭土地
27 徵收補償程序時止，按月給付被上訴人許國成、許國欽、許
28 家偉等3人各3,554元及被上訴人許玉英、許玉好等2人各1,7
29 77元，並駁回被上訴人其餘之訴。上訴人不服原判決不利於
30 其部分，乃提起上訴(關於原判決駁回被上訴人其餘之訴部
31 分，因被上訴人未提起上訴而告確定)。

01 二、被上訴人起訴主張及上訴人在原審答辯，均引用原判決所
02 載。

03 三、原審為不利於上訴人部分之判決，係以：

04 (1)被上訴人對系爭土地之使用、收益及處分權能，已因系爭土
05 地供作道路使用致受有無法使用系爭土地之損害。依嘉義縣
06 道路管理自治條例第1條、第2條及第4條第1項第1款（原判
07 決誤載為第2款）、第2項第1款規定可知，嘉義縣轄內鄉道
08 之管理機關乃上訴人，上訴人既因系爭土地開闢為道路，侵
09 害原歸屬於被上訴人所有權之使用權益而受有利益，被上訴
10 人依公法上不當得利法律關係，對上訴人請求使用系爭土地
11 之相當租金損害，即屬有據。

12 (2)上訴人主張系爭土地為具有公用地役關係之既成道路，僅以
13 被上訴人自認為依據，並未舉證以實其說；且被上訴人所提
14 出之65年航照圖，雖能看出系爭土地上有長條狀路形存在，
15 然是否整筆土地皆作道路供公眾通行使用，因未經實地測
16 量，無從確認。又依上訴人110年5月4日府經城字第1100097
17 807號函，足見系爭土地經上訴人發動公權力開闢道路使
18 用，乃依據都市計畫規劃之結果，並非基於公用地役關係。
19 上訴人據以主張系爭土地為具有公用地役關係之既成道路，
20 實無可取。

21 (3)原審審酌系爭土地現今坐落於鄉道嘉106線公路上，雖鄰近
22 中正大學，然周邊土地多數仍為農業使用，復參以嘉義縣縣
23 有基地租金率調整方案第1點規定，綜合考量系爭土地所在
24 地理位置、附近繁榮程度、實際經上訴人利用之公益價值及
25 公私益衡平原則等一切情狀，可認被上訴人此項相當於租金
26 之不當得利數額，應以系爭土地申報地價年息百分之5為計
27 算依據，要屬適當。被上訴人於109年8月17日提起行政訴
28 訟，向上訴人請求給付無權使用系爭土地之不當得利，渠等
29 公法上請求權時效自109年8月17日即已中斷。依行政程序法
30 第131條規定及類推適用民法第128條、第129條等規定，被
31 上訴人請求上訴人應給付自109年8月17日往前追溯10年時效

01 期間即99年8月18日至109年8月17日所發生之不當得利部
02 分，於法有據，應予准許。本件公法上不當得利類推民法適
03 用民法相關規定，計算上訴人所受相當於租金之不當得利金
04 額分別為：A、99年8月18日起至109年8月17日止：1,186,36
05 8元；B、109年8月18日起至上訴人完成系爭土地徵收補償程
06 序時止：每月14,214元。故被上訴人請求上訴人應給付被上
07 訴人許國成、許國欽、許家偉等3人各296,592元及被上訴人
08 許玉英、許玉好等2人各148,296元，及自起訴狀繕本送達翌
09 日起至清償日止，按年息百分之5計算之遲延利息，並自109
10 年8月18日起至上訴人完成系爭土地徵收補償程序時止，按
11 月給付被上訴人許國成、許國欽、許家偉等3人各3,554元($14,214 \text{元} \times 250 / 1000$)及被上訴人許玉英、許玉好等2人各1,77
12 7元($14,214 \text{元} \times 125 / 1000$)，為有理由，應准許等語。

14 四、本院經核原審為不利於上訴人部分之判決，並無違誤，茲就
15 上訴意旨補充論斷於下：

16 (一)按公法上不當得利返還請求權，係於公法之法律關係中，受
17 損害者對無法律上之原因而受利益者，請求其返還所受利益
18 之權利，以調整當事人間不當之損益變動。雖然公法上不當
19 得利，目前尚無實定法加以規範，惟為公法上固有之法理，
20 其意涵應藉助民法不當得利制度來釐清。參酌民法第179條
21 規定：「無法律上之原因而受利益，致他人受損害者，應返
22 還其利益。雖有法律上之原因，而其後已不存在者，亦
23 同。」可認公法上不當得利返還請求權需具備以下要件：(1)
24 須為公法關係之爭議；(2)須有一方受利益，他方受損害；(3)
25 受利益與受損害之間須有直接因果關係；(4)受利益係無法律
26 上原因。又政府機關本有依法開闢、建設道路供人民通行之
27 義務，倘若需要使用人民之土地，必須遵循正當之程序始得
28 徵用，非謂有公益需求即可未經允許即占用人民之土地，應
29 避免損害人民之財產權，以符合憲法第15條保障人民財產權
30 之意旨，而無論依何方式取得土地以闢建道路，經費之支出

01 勢所難免，如未支付對價或未徵得土地所有權人同意即使用
02 他人土地，即屬受有利益。

03 (二)又無權占有他人土地，可能獲得相當於租金之利益，為社會
04 通常之觀念。經查，上訴人使用被上訴人所有系爭土地係未
05 合法協議價購或徵收，且未支付對價，而此情事之發生係因
06 上訴人於70幾年間開闢為中正大學聯外道路而全部成為鄉道
07 嘉106線公路範圍內土地所造成。又該道路係由上訴人管
08 理，為原審所確定之事實，則上訴人使用被上訴人所有系爭
09 土地並未經合法徵收程序且未支付對價，上訴人無法律上之
10 原因，占有使用被上訴人所有系爭土地，致被上訴人受有損
11 害，從而，原審以本件公法上不當得利之構成要件應類推適
12 用民法不當得利之規定，並以系爭土地業經開闢為道路使
13 用，據以論明上訴人可能獲得相當於租金之利益，應依土地
14 法第105條準用第97條第1項城市土地租金之規定計算，並審
15 酌系爭土地現今坐落於鄉道嘉106線公路上，雖鄰近中正大
16 學，然周邊土地多數仍為農業使用，復參以嘉義縣縣有基地
17 租金率調整方案第1點有關嘉義縣縣有基地每年之租金率，
18 不分使用分區，一律按收租當期土地申報地價年息百分之5
19 計收之規定，綜合考量系爭土地所在地理位置、附近繁榮程
20 度、實際經上訴人利用之公益價值及公私益衡平原則等一切
21 情狀，認定上訴人此項相當於租金之不當得利數額，應以系
22 爭土地申報地價年息百分之5為計算依據，判令上訴人應給
23 付被上訴人未罹於時效之公法上不當得利，及其中關於應給
24 付被上訴人許國成、許國欽、許家偉等3人部分，另應給付
25 起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按年息百分之5計算利
26 息，即屬有據。

27 (三)次按行政訴訟法第134條規定：「當事人主張之事實，雖經
28 他造自認，行政法院仍應調查其他必要之證據。」其立法意
29 旨，乃當事人主張之事實，經他造自認者，在辯論主義下，
30 法院原不待當事人舉證，即可認其主張之事實為真實，惟行
31 政法院就行政訴訟有調查證據之義務，既採職權調查證據主

01 義，自無承認自認拘束力之必要，爰規定行政法院仍應調查
02 其他必要之證據，期能發現實質之真實。因此，如當事人自
03 認之內容與事實不符，自不得逕依該自認而為裁判。於訴訟
04 上之自認，尚需調查其他必要證據，當事人於訴訟外自承之
05 事項，更應調查其他必要之證據，以判斷其真實性。經查，
06 原判決業已論明：上訴人並未就系爭土地存有公用地役關係
07 提出佐證資料，而依被上訴人於原審提出之65年航照圖，雖
08 能看出系爭土地上有長條狀路形存在，然是否皆作道路供公
09 眾通行使用，無從加以確認，參酌上訴人110年5月4日府經
10 城字第1100097807號函表示系爭土地係屬中正大學特定區計
11 畫「五-24M道路」範圍，依上訴人103年1月9日府經城字第1
12 0202259851號公告「變更國立中正大學特定區主要計畫（第
13 二次通盤檢討）案」規定，「五-24M道路原為附帶條件以區
14 段徵收辦理開發地區，因現況已開闢供公眾通行中，故取消
15 其附帶條件。」故該土地（道路用地）取得方式依現行規定
16 採一般徵收方式取得等語，足見系爭土地經上訴人發動公權
17 力開闢道路使用，乃都市計畫規劃之結果，上訴人主張系爭
18 土地為具有公用地役關係，並不可取等情甚詳，核與卷內證
19 據資料並無不符。則原審本於職權調查證據之結果，依法自
20 行認定事實，核與卷內證據資料尚無不符，亦無違反論理、
21 經驗及證據法則或理由不備情事。上訴意旨主張：被上訴人
22 系爭土地實際上為連接中正大學之必要聯絡道路，在被上訴
23 人94年10月6日繼承取得系爭土地前，原土地所有權人未曾
24 阻止公眾通行該土地，且自65年航照圖與上訴人於原審提出
25 之107年航照圖顯示道路範圍並無二致，足見自65年以前已
26 供通行使用，時日久遠，一般人無法記憶其起始，又依被上
27 訴人於原審之陳述，足認其已自認系爭土地有公用地役關
28 係，上訴人自無就公用地役關係事實加以舉證之必要，而應
29 由法院依職權調查，原審未予調查，違反職權調查義務及有
30 判決不備理由之違法云云。無非係上訴人以其主觀一己之見

01 解，就原審認定事實、證據取捨之職權行使事項為指摘，並
02 就原判決論述不採之事由再予爭執，自無可採。

03 (四)綜上所述，原審為不利於上訴人部分之判決，核無違誤。上
04 訴論旨指摘原判決此部分違背法令，求予廢棄，為無理由，
05 應予駁回。

06 五、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
07 項、第98條第1項前段，判決如主文。

08 中 華 民 國 113 年 2 月 22 日

09 最高行政法院第二庭

10 審判長法官 陳 國 成

11 法官 蔡 如 琪

12 法官 陳 文 燦

13 法官 林 淑 婷

14 法官 簡 慧 娟

15 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

16 中 華 民 國 113 年 2 月 22 日

17 書記官 蕭 君 卉