最　高　行　政　法　院　判　決

113年度上字第505號

上　訴　人　新北市政府

代　表　人　侯友宜

訴訟代理人　朱敏賢　律師

　　陳新傑　律師

被 上訴 人　陳天令

　　陳天命

　　張錚元

共　　同

訴訟代理人　管高岳　律師

上列當事人間返還公法上不當得利事件，上訴人對於中華民國113年6月6日臺北高等行政法院111年度訴字第791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、坐落○○市○○區○○段00-00、00-00、00-00、00-00、00-00、00-000、00-000、00-000、00-000等地號土地（日據時期原編定為海山郡鶯歌庄鶯歌字鶯歌165-3及167-9番地，下稱系爭土地）原登記為被上訴人陳天令、陳天命及訴外人陳林○○之被繼承人陳炳郁所有，於日據時期昭和8年（民國22年），因河川敷地所有權視為消滅經抹消登記在案。嗣因上訴人自91年間起先後委由內政部營建署或自行辦理「板新污水處理廠大漢溪左岸堤防工程」（施工期間自91年5月23日起迄92年11月30日止，下稱系爭甲工程）、「板新污水處理廠大漢溪左岸堤防工程（0K+060~0K+560）」（施工期間自94年3月5日起迄96年6月7日止，下稱系爭乙工程）及「板新污水處理場大漢溪左岸堤防工程暨堤後填土工程」（施工期間自93年4月15日起迄96年8月2日止，下稱系爭丙

工程，與系爭甲工程、系爭乙工程合稱系爭工程），將系爭土地暨周圍土地等填土加高、興建堤防後，經濟部乃以97年5月27日經授水字第09720204120號公告（下稱經濟部97年5月27日公告）將系爭土地劃出河川區域範圍，並於100年1月29日登記為上訴人所有。被上訴人陳天令、陳天命及陳林○○曾於106年6月3日向新北市樹林地政事務所申請系爭土地所有權之回復登記，經新北市樹林地政事務所以106年10月24日樹登駁字第242號通知書駁回後，以上訴人為被告向臺灣新北地方法院提起塗銷所有權登記民事訴訟，經臺灣新北地方法院107年度重訴字第47號民事判決上訴人應分割出系爭土地後，辦理系爭土地所有權塗銷登記，遞經臺灣高等法院107年度重上字第610號民事判決駁回上訴、最高法院108年度台上字第1101號民事裁定駁回上訴確定（下稱系爭民事裁判），系爭土地據以於108年8月21日登記為被上訴人陳天令、陳天命及陳林○○公同共有；其後陳林○○於109年2月11日死亡而由被上訴人陳天令、陳天命繼承其應有部分，及於109年5月1日由被上訴人陳天令、陳天命將系爭土地所有權應有部分20分之6贈與被上訴人張錚元（下合稱被上訴人）。上訴人主張其前辦理系爭工程支出費用共計新臺幣（下同）2億8,732萬3,654元而受有損害，被上訴人則因系爭土地所有權之回復及使用而受有利益，依行政訴訟法第8條規定本於公法上不當得利請求權，提起本件訴訟請求被上訴人陳天令、陳天命應分別返還其不當利得2,504,026元、被上訴人張錚元應返還2,146,308元，及均自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按週年利率百分之5計算之利息。經原審以111年度訴字第791號判決（下稱原判決）駁回。上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張、被上訴人在原審之答辯與原判決理由均引用原判決之記載。

三、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，並無違誤，茲就上訴意旨補充論斷如下：

㈠公法上不當得利返還請求權，係於公法之法律關係中，受損害人對無法律上之原因而受有利益者，請求其返還所受利益之權利，以調整當事人間不當之損益變動能歸於公平合理狀態，除行政程序法第127條、稅捐稽徵法第28條等特別規定外，雖然尚無統一的不當得利法加以規範，基於此為公法上固有之法理，適用之際，除有特別規定者外，其意涵應藉助民法不當得利制度來釐清。而民法第179條規定：「無法律上之原因而受利益，致他人受損害者，應返還其利益。雖有法律上之原因，而其後已不存在者，亦同。」基此，不當得利請求權需具備以下3要件：1.須有一方受利益。2.致他方（人）受損害：於此要件之認定上，可區分為「給付不當得利」及「非給付不當得利」2種類型，於前者，係基於他方有意識、有目的增益其財產所為之「給付」，致他方受損害；於後者，如因受損害人給付以外的行為，使他人之財產有所增益，亦成立不當得利，並可進一步區分為「權益侵害型不當得利」、「求償型不當得利」及「支出費用型不當得利」3種次類型。3.無法律上原因。前開非給付不當得利的支出費用型不當得利次類型，係指受損害人非出於給付意思，於他人之物支出費用而使他人受有利益，受損害人據以主張公法上不當得利請求權，須符合所受利益經評價具備公法性質，係基於受損害人支出之費用而來，及無法律上原因等要件，始得認受益人欠缺保有利益的正當性而請求去除其所受利益。

㈡土地法第10條規定：「（第1項）中華民國領域內之土地，屬於中華民國人民全體，其經人民依法取得所有權者，為私有土地。（第2項）私有土地之所有權消滅者，為國有土地。」第12條規定：「（第1項）私有土地，因天然變遷成為湖澤或可通運之水道時，其所有權視為消滅。(第2項)前項土地，回復原狀時，經原所有權人證明為其原有者，仍回復其所有權。」第14條第1項第2款、第3款及第2項規定：「（第1項）下列土地不得為私有：……二、天然形成之湖

澤而為公共需用者，及其沿岸一定限度內之土地。三、可通運之水道及其沿岸一定限度內之土地。……。（第2項）前項土地已成為私有者，得依法徵收之。」私有土地如沉沒而屬於上開不得私有之土地時，依土地法第10條第2項、第12條第1項規定，私人所有權即擬制消滅而為國有，惟該土地並非物理上滅失，於回復原狀時，依同法第12條第2項規定，原土地所有人之所有權則當然回復，此係在要件事實發生時，即生所有權歸屬變動的物權效力，土地登記簿上之記載，僅是公示的方法。

㈢系爭土地原登記為被上訴人陳天令、陳天命及訴外人陳林○○之被繼承人陳炳郁所有，於日據時期昭和8年（指22年）因河川敷地所有權視為消滅而抹消登記，於62年間浮出水面，上訴人主張基於「大漢溪治理基本計畫」，以構築三鶯橋下游段大漢溪左岸堤防等方式取得「三鶯新生地」，自91年間起迄96年間先後支出費用辦理系爭工程，而系爭工程名稱均以興建板新污水處理廠為目的，工程內容包含上訴人利用廢棄陶瓷及營建廢土而填土至三鶯新生地，嗣後上訴人才在新生地上陸續興建堤防、運動中心、污水處理場、新北市美術館、捷運等公共設施；系爭土地距離上訴人施作的系爭甲工程、系爭乙工程甚遠，不在各該施工範圍內，僅系爭丙工程範圍包含系爭土地；上訴人主張支出費用的各該系爭工程決算書，其上記載工程名稱分別有板新污水處理廠大漢溪左岸堤防工程、堤後填土工程，所載工項則包含堤防、雨水排水箱涵、臨時排水放流管、防洪閘門暨出口、污水管線工程、景觀工程、電氣工程、雜項工程、排水工程、土方夯實費、臨時截排水設施、便橋、臨時匝道等項目；嗣經經濟部97年5月27日公告將系爭土地劃出河川區外，於100年1月29日以接管為由登記為上訴人所有；惟其後被上訴人就系爭土地以上訴人為被告提起民事訴訟，經系爭民事裁判判命上訴人應將系爭土地分割，並塗銷其所有權登記確定後，系爭土地因而於108年8月21日回復登記為被上訴人陳天令、陳天命

及陳林○○共有，陳林○○死亡由被上訴人陳天令、陳天命繼承其應有部分，及於109年5月1日再經被上訴人陳天令、陳天命將系爭土地所有權之應有部分20分之6贈與被上訴人張錚元，部分系爭土地再經上訴人以協議價購、設定地上權、承租等方式給付被上訴人各該對價等情，為原審依法確定之事實，且與卷內證據相符。依上訴人之主張，其係基於治理大漢溪的公法上任務，為構築大漢溪左岸堤防以取得新生地，方在系爭土地上施作系爭丙工程，其以被上訴人因系爭工程所受利益，與上訴人公權力行使結果有關並主張係基於公法關係請求，且因系爭土地之所有權登記前經抹消後，迄系爭工程施作時仍未經登記私有，難認上訴人係以系爭土地為私有仍在其上施作系爭工程之認知，其既非出於為被上訴人給付的意思施作系爭工程並支出費用，固屬於非給付的支出費用而對被上訴人請求；但依前揭說明，仍須符合被上訴人所受利益係造成上訴人受有支出費用損害之關聯性要件，且受益欠缺法律上原因，始得令被上訴人負返還所受利益的責任。

㈣原判決就此業已論明：系爭土地所有權於日據時代經抹消後，早於62年間即已浮出水面而回復原狀，其後上訴人於91年起迄96年間施作系爭工程所為興建堤防、填土等，與前開系爭土地之浮覆、回復原狀並無關係；又系爭工程係上訴人為利用國土、發展三鶯區域而辦理的公共工程性質，僅系爭丙工程施工範圍包括系爭土地，依上訴人提出的系爭工程費用資料與證人即91年間起任職上訴人之水利及下水道局技士張修銘證述內容，各該費用支出均係為興建污水場及周邊管線等工程之施作，系爭丙工程中支出土方夯實費所涉及填土方之施作，亦據證人張修銘證述沒有印象系爭土地是否位於系爭工程以墊土墊高的該側，縱使系爭丙工程所填土方有位於系爭土地內，亦非系爭土地的重要成分而與民法第811條規定之添附要件不合，上訴人無法證明因系爭工程之施作，有對被上訴人產生何具體利益等語。針對被上訴人所受系爭

土地因浮覆而回復所有權之利益，難以證明與上訴人主張所受損害即施作系爭工程支出之費用有關聯性等節，原判決已詳細說明其證據取捨及論斷依據後，故認本件上訴人之請求與公法上不當得利之要件不符；且原判決係認被上訴人所受利益與上訴人主張之損害無關，而非認被上訴人受益數額若干難以證明；原判決因而駁回上訴人在原審之訴，依前揭規定意旨及說明，並無不合。至於經濟部97年5月27日公告將系爭土地劃出河川區外乙事，亦據原判決指明有關河川區域之劃定與核定公告，屬於水利主管機關依水利法規定就河川區域行政管理所為認定，以本件系爭土地與系爭工程所興建堤防相距甚遠等所在位置狀況，本在經濟部須考量一併劃出之範圍；上訴人施作系爭工程後由經濟部對該處河川區域為劃定變更，均屬執行大漢溪治理規劃的公法上任務所必要，出於公益目的支出的費用，在法無明文下，尚難認與上開被上訴人另依土地法第12條第2項規定回復系爭土地所有權之利益，有何居於損益變動關係並失衡之情形，尚無從依一般公法上不當得利關係請求調整，更非謂上訴人主張支出費用型的公法不當得利關係，即不須審究所稱被上訴人之受益是否來自其所支出費用的關聯性。上訴意旨謂本件屬支出費用型不當得利，無須判斷受益與損害的直接性，僅需判斷被上訴人是否具備享有工程費用支出的正當權源等語，容有誤解；其復稱係因系爭工程使系爭土地劃出河川區域範圍外，被上訴人才受有回復系爭土地所有權之利益，依間接證據已可認定被上訴人受益數額，否則原審亦當適用行政訴訟法第189條第2項依職權調查暨認定數額若干，原判決有適用法規不當及不適用證據法則、經驗法則、論理法則、行政訴訟法第189條第2項規定之違法等語，亦係就原審取捨證據、認定事實之職權行使，指摘為不當，均不足採。

㈤綜上，原判決駁回上訴人在原審之訴，經核並無違誤，上訴意旨仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

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

中　　華　　民　　國　　115　　年　　4　　月　　29　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　胡　方　新

法官　高　愈　杰

法官　張　國　勳

法官　林　欣　蓉

法官　林　麗　真

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　115　　年　　4　　月　　29　　日

書記官　邱　鈺　萍