

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭

111年度訴字第791號

113年5月16日辯論終結

原告 新北市政府

代表人 侯友宜（市長）

訴訟代理人 朱敏賢 律師（兼送達代收人）

陳新傑 律師（兼送達代收人）

陳昱成 律師（兼送達代收人）

被告 陳天令

陳天命

張錚元

共同

訴訟代理人 管高岳 律師（兼送達代收人）

上列當事人間返還公法上不當得利事件，原告提起行政訴訟，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

壹、事實概要：

一、緣坐落新北市○○區○○段00-00、00-00、00-00、00-00、00-00、00-000、00-000、00-000、00-000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）原登記為被告陳天令、陳天命及訴外人陳林○○（下逕稱姓名）之被繼承人陳炳郁所有；系爭土地於日據時期昭和8年（民國22年），因河川敷地所有權視為消滅而抹消登記在案。嗣原告自91年間起，或委由內政部營建署

01 或自行，先後辦理「板新污水處理廠大漢溪左岸堤防工程」
02 （施工期間91年5月23日起迄92年11月30日止，下稱系爭甲
03 工程）、「板新污水處理廠大漢溪左岸堤防工程（0K+060~0
04 K+560）」（施工期間94年3月5日起迄96年6月7日止，下稱
05 系爭乙工程）及「板新污水處理場大漢溪左岸堤防工程暨堤
06 後填土工程」（施工期間93年4月15日起迄96年8月2日止，
07 下稱系爭丙工程），將系爭土地及周圍土地填土加高、興建
08 堤防，經濟部遂以97年5月27日經授水字第09720204120號公
09 告（下稱經濟部97年5月27日公告）將系爭土地劃出河川區
10 域範圍，又於100年1月29日登記為原告所有。

11 二、嗣106年6月3日被告陳天令、陳天命及陳林○○向新北市樹
12 林地政事務所申請辦理系爭土地所有權回復登記，經新北市
13 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
14 回後，遂向原告提起民事塗銷所有權登記訴訟（下稱相關民
15 事案件），迭經臺灣新北地方法院107年度重訴字第47號民
16 事判決（下稱相關民事一審判決）原告應辦理系爭土地所有
17 權塗銷登記、臺灣高等法院107年度重上字第610號民事判決
18 （下稱相關民事二審判決）駁回上訴、最高法院108年度台
19 上字第1101號民事裁定（下稱相關民事三審裁定）駁回上訴
20 確定，系爭土地乃於108年8月21日登記為被告陳天令、陳天
21 命及陳林○○共同共有，嗣陳林○○於109年2月11日死亡，
22 由被告陳天令、陳天命繼承其應有部分，又109年5月1日被
23 告陳天令、陳天命將系爭土地20分之6之應有部分贈與被告
24 張錚元（下合稱被告）。

25 三、原告辦理系爭甲、乙、丙工程支出費用共新臺幣（下同）2
26 億8,732萬3,654元而受有損害，被告因而回復系爭土地所有
27 權及經濟效益使用，而受有利益，原告爰依行政訴訟法第8
28 條提起本件給付訴訟主張公法上不當得利請求權，請求被告
29 陳天令、陳天命分別返還2,504,026元、被告張錚元返還2,1
30 46,308元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按週年
31 利率百分之5計算之利息。

貳、原告主張：

一、自91年起，臺北縣政府（改制前之原告，下逕稱原告）基於經濟部「大漢溪治理基本計畫」以公共造產方式構築三鶯橋下游段大漢溪左岸堤防，以取得「三鶯新生地」，辦理系爭甲、乙、丙工程，而在系爭土地興建堤防暨填土，原告為執行公法上任務、行政上之事實行為，與被告間並無私法關係存在，本件屬公法事件，本院應有審判權限。

二、原告類推適用民法不當得利之規定，請求被告按應有部分分別返還如聲明所示之所受利益價額：

(一)系爭甲、乙工程為興建堤防及相關基礎建設，以阻隔水流、避免沖刷河堤，使大漢溪保持「常水位」〔按，所謂常水位係指河川或蓄水處所經過長時間（1年以上）對水位之觀測後，出現或維持之水位高度〕，繼而辦理系爭丙工程填土，以取得本件近30公頃三鶯新生地，依民法第811條規定，所填土方因而添附至系爭土地上、為重要成分，系爭甲、乙、丙工程具有不可分割關聯性；故於原告回復取得系爭土地所有權時，亦取得該等土方之所有權。

(二)原告為使系爭土地浮覆，辦理系爭甲、乙、丙工程系爭土地因而成為浮覆地，原告原取得系爭土地及該等土方之所有權，然其後回復為被告所有。則被告受有利益（包括原告添附之土方、回復系爭土地之所有權）並非基於原告之給付，係無法律上之原因，侵害本應歸屬原告辦理系爭甲、乙、丙工程之效益而獲有回復系爭土地及該等土方所有權之利益，故屬非給付型權益侵害不當得利，最高行政法院94年度判字第1838號判決意旨及相關實務見解均肯認公法上不當得利返還請求權之行使，非給付型不當得利亦包含在內。本件被告取得填土之土方所有權，更因而回復系爭土地之所有權，故而受有包含應支出土地浮覆費用而未支出之消極得利，及增加系爭土地之經濟價值，二者間為同一原因事實，故具有直接因果關係。從而，原告得類推適用公法上不當得利請求權，請求被告償還原告所受損害之價額。

01 (三)系爭甲、乙、丙工程費用皆係由原告所支出：系爭甲工程費
02 用1億2,714萬8,019元090031419號函)、系爭乙工程費用1
03 億2,573萬5,637元及履約爭議調解所致增加工程款260萬4,5
04 78元，合計1億2,834萬215元(計算式： $125,735,637 + 2,60$
05 $4,578 = 128,340,215$)、系爭丙工程費用為3,183萬5,420
06 元。系爭甲、乙、丙工程原告共花費2億8,732萬3,654元
07 (計算式： $127,148,019 + 128,340,215 + 31,835,420 = 287,$
08 $323,654$)。

09 (四)依原告核准監造公司即台灣世曦工程顧問股份有限公司工程
10 服務證明書所載，系爭丙工程填土面積共約32.5公頃(即32
11 5,000平方公尺)，系爭土地面積為8,101平方公尺，則系爭
12 土地占系爭丙工程填土面積之2.49%(計算式： $8,101 \div 32$
13 $5,000 \times 100\% = 2.49\%$)，故原告就系爭土地因填土所產生
14 必要花費之金額為715萬4,359元【計算式： $287,323,654$
15 (按指系爭甲、乙、丙工程總費用($\times 2.49\% = 7,154,35$
16 9 ；採小數點後第一位四捨五入)】。

17 (五)被告陳天令、陳天命就系爭土地之應有部分各為20分之7，
18 其等所受利益分別為250萬4,026元(計算式： $7,154,359 \times$
19 $7/20 = 2,504,026$ ；採小數點後第一位四捨五入)；另被告
20 陳天令、陳天命無償系爭土地部分應有部分20分之6贈與被
21 告張錚元，被告張錚元應類推適用民法第183條規定，返還
22 價額214萬6,308元(計算式： $7,154,359 \times 6/20 = 2,146,30$
23 8 ；採小數點後第一位四捨五入)與原告。

24 (六)被告主張「關於水道浮覆地及道路溝渠廢置地所有權歸屬處
25 理原則」(91年7月26日行政院院臺內字第0000000000號函
26 修正名稱及全文，下稱歸屬處理原則)第3點有關「應由回
27 復所有權人負擔合理之施工費用」部分已經刪除云云；惟
28 查，對於立法委員高孟定質疑行政機關不得依上開處理原則
29 收取合理施工費部分，行政院回復立法院之書面答覆載稱：
30 「……二、進因民眾及告部分機關反應，法律並未授權規定
31 回復所有權土地應繳納施工費，上開處理原則有關施工費之

收取，不符合行政程序法第158條，凡涉及人民自由、權利事項，應有法律授權之規定。為檢討上開處理原則有關施工費收取之合理正當性及處理辦法，內政部業已著手研修相關規定中。」等語。互核立法院公報及被告提出之修正條文對照表，在在可見該法文刪除之原因係立法者審認不符合行政程序法第158條之規定，應有法律授權始適法，要非行政機關不得請求施工費用。況查，行政院前述答覆及修正理由均認為，若人民確有具體受益情形，施工單位仍得衡酌實際情形辦理，益見於上開處理原則刪除「應由回復所有權人負擔合理之施工費用」後，行政機關猶得視案件情況向人民收取費用，不受該處理原則之拘束。

(七)又被告稱系爭丙工程列有「土方收集費」，工程施作時就從系爭土地收集多少土方，價值若何均不明確云云，然查，依系爭丙工程決算書所示工程費用「壹、代包工程費」包含「壹、一、甲方支出費用」及「壹、二、甲方收入費用」，其中甲方收入費用即為「土方收集費」，扣除前述「土方收集費」後，「壹、發包工程費」計為6,840,136元。而第三次工程全部費用為「壹+貳+參+肆」即31,835,420元，加總決算書所列各項目費用，上開金額業亦已扣除前述「土方收集費」，足見土方收集費已臻明確，洵無不能認定之慮。

三、本件公法上請求權並未罹於時效：

行政法上請求權可行使時的認定，應解為係可合理期待權利人為請求時，自比起年消滅時效方屈合理，有最高行政法院101年度判字第625號判決、102年11月份第1次庭長法官聯席會議決議足資參照。查系爭土地之所有權歸屬爭議經最高法院於108年6月5日為相關民事三審裁定，原告自斯時起方能確定系爭土地之所有權人為被告、行使本件公法上請求權，本件係於111年6月28日繫屬本院，尚未罹於行政程序法第131條第1項之5年時效，被告稱本件公法上請求權已罹於時效而消滅云云，已不可採。

四、並聲明求為判決：

01 (一)被告陳天令應給付原告2,504,026元，及自起訴狀繕本送達
02 翌日起至清償日止，按週年利率百分之5計算之利息。

03 (二)被告陳天命應給付原告2,504,026元，及自起訴狀繕本送達
04 翌日起至清償日止，按週年利率百分之5計算之利息。

05 (三)被告張錚元應給付原告2,146,308元，及自起訴狀繕本送達
06 翌日起至清償日止，按週年利率百分之5計算之利息。

07 (四)訴訟費用由被告連帶負擔。

08 參、被告則以：

09 一、本件原告主張公法上不當得利請求權，然就下列事項未負舉
10 證責任：

11 (一)原告未舉證本件究有何公法上法律關係、爭執？及何時發生？
12 蓋原告主張基於經濟部「大漢溪治理基本計畫」以公共造產
13 方式構築三鶯橋下游段大漢溪左岸堤防，以取得「三鶯新生
14 地」，故於系爭土地上興建堤防暨填土，惟系爭甲、乙、丙
15 工程施作（91年至96年間），系爭土地尚未「浮覆」，依法
16 仍屬「國有土地」，難認原告係「以行政主體支配之地位為
17 高權事實行為」。

18 (二)原告未舉證原告陸續辦理之系爭甲、乙、丙工程，與系爭土
19 地浮覆有何因果關係？如有，在多少範圍內有因果關係？

20 蓋依原告起訴狀、相關民事一審案件107年3月21日民事答辯
21 狀，記載系爭土地於62年間即已浮出水面、82年間被興建籃
22 球場、90年間部分土地被闢建成已供公共通行之館前路，距
23 原告於91年間辦理系爭甲工程已相隔約30年，足證系爭土地
24 浮覆與系爭甲、乙、丙工程興建堤防、填土無涉。其次，系
25 爭甲、乙、丙工程名稱均係「板新污水處理廠…工程」，系
26 爭乙工程實施計畫記載「板新水源保護區下水道系統第一期
27 實施計劃」，系爭甲、乙、丙工程堤防或堤後填土工程與系
28 爭土地之浮覆應無關聯；況系爭甲工程（按指原證5）工程
29 決算書「工程概略」欄記載「1.堤防（含防汛道路）長度7
30 6.5m。2.雨水排水箱涵1.5m*1.5m~2.5m*2.5m長度計880
31 m。3.φ1600mm臨時排水放流管100m及進出口工。W*H=2.5m

01 *2.5m防洪閘門一座及出口工。」、系爭乙工程(按指原證
02 6)標明係「板新水源保護區下水道系統第一期實施計劃」，
03 工程項目除堤防工程外，主要為污水管線工程、景觀工程、
04 電器工程及雜項工程；系爭丙工程（按指原證8）工程項目
05 主要為土方夯實費、排水工程、臨時截排水設施、便橋（10
06 M寬）及臨時匝道（6M寬）（含設計），均難認與系爭土地
07 之浮覆具因果關係。再者，系爭丙工程（按指原證8）尚有
08 「土方收集費」-92,575,000元，工程施作時究竟從系爭土
09 地收集多少土方，價值若何均不明確。

10 (三)原告未舉證被告何時受有利益、知無法律上原因：

11 以原告主張系爭甲、乙、丙工程施作期間，系爭土地尚未浮
12 覆，仍屬「國有」，且系爭土地係經濟部97年5月27日公告
13 劃出河川區域範圍，然上開時點系爭土地既屬國有，並無
14 「在兩個法律人格之間，直接發生財產之移動，亦即由此一
15 方減少財產，直接構成另一方增加財產」之情事，無從構成
16 公法上不當得利。

17 (四)歸屬處理原則第3點規定：「水道浮覆地原為私有部分：水
18 道浮覆地原屬私有者，除已由政府徵收補償或給價收購（包
19 括日據時期給價）者外，於土地回復原狀時，不論係天然或
20 人為之原因，均應准由原所有權人依土地法第12條第2項規
21 定申請回復其所有權。回復請求權時間以水道區域線公告後
22 起算。」已刪除「應由回復所有權人負擔合理之施工費
23 用」，有臺北縣政府92年2月12日北府地籍字第0000000000
24 號函可證。且依歸屬處理原則修正事宜會議紀錄所載刪除理
25 由係「基於土地法第12條並未規定浮覆地申請回復所有權應
26 繳納施工費，不符合行政程序法第158條，凡剝奪或限制人
27 民之自由、權利者，應有法律授權之規定，爰將原條文有關
28 負擔合理施工費用部分刪除。對如有具體受益，惟不需收費
29 是否會產生不公平部分，建議對於如會對特定之對象產生具
30 體利益之工程，宜由施工單位自行循工程受益費之徵收途徑
31 辦理，或以施工前與民眾達成書面協議同意付費之方式處

01 理。」故原告縱支出所謂施工費用，原告亦不得再向被告請
02 求給付。

03 (五)依土地法第147條規定，土地及其改良物，除依法得徵收之
04 稅別（土地稅及土地改良稅）及工程受益費外，不得用任何
05 名目徵收或附加款。而徵收工程受益費必須依工程受益費徵
06 收條例第5條第1項規定之程序辦理，否則即屬違法，故原告
07 本件之請求明顯違法。

08 二、縱認原告有本件公法上請求權，然已罹於時效：

09 按私有土地，因天然變遷成為湖澤或可通運之水道時，其所
10 有權視為消滅。前項土地，回復原狀時，經原所有權人證明
11 為其原有者，仍回復其所有權，土地法第12條定有明文。所
12 謂「所有權視為消滅」，非指土地物理上之滅失，僅屬擬制
13 消滅。當該土地回復原狀時，依同條第2項之規定，原土地
14 所有人之所有權當然回復，無待申請地政機關核准（最高法
15 院110年度台上字第899號民事判決參照）。查系爭土地經經
16 濟部97年5月27日公告劃出河川區域範圍外（浮覆），被告
17 陳天令、陳天命及陳林○○即當然回復其所有權，原告即可
18 行使其公法上不當得利請求權之狀態，依行政程序法（90年
19 1月1日施行）第131條第1項規定：「公法上之請求權，除法
20 律有特別規定外，因5年間不行使而消滅。」故本件請求權
21 已罹於時效而消滅。

22 三、並聲明求為判決：

23 (一)原告之訴駁回。

24 (二)訴訟費用由原告負擔。

25 肆、兩造不爭執之事實及爭點：

26 一、如事實概要欄所載之事實，及系爭土地於62年間浮出水面乙
27 節，有系爭土地土地建物查詢資料、異動索引查詢資料（本
28 院卷一第49至85頁）、新北市樹林地政事務所106年10月24
29 日樹登駁字第242號土地登記案件駁回通知書（本院卷一第2
30 5至26頁）、相關民事一審判決（本院卷一第27至34頁）、
31 相關民事二審判決（本院卷一第35至44頁）、相關民事三審

01 裁定（本院卷一第45至47頁）、系爭甲、乙、丙工程與系爭
02 土地計畫位置圖（本院卷二第9頁）、系爭土地112年3月航
03 照圖（本院卷二第11頁）、內政部營建署109年5月6日營授
04 北字第0000000000號函檢附系爭甲工程工程決算書（本院卷
05 一第89至90頁）、系爭乙工程決算書（本院卷一第91至93
06 頁）、惠祥營造工程有限公司97年10月17日惠營板新（爭
07 議）字第971017號函（按指系爭乙工程履約爭議調解增加工
08 程款）（本院卷一第95至96頁）、系爭丙工程決算書（本院
09 卷一第97至101頁）附卷可稽，復為兩造所不爭執，堪信為
10 真實。

11 二、兩造之爭點厥為：

12 (一)本院就本件是否有審判權？

13 (二)原告主張公法上不當得利請求權，是否罹於請求權時效？

14 (三)原告主張公法上不當得利請求權是否有理由？

15 伍、本院之判斷：

16 一、本院就本件有審判權，理由如下：

17 (一)按公法上不當得利，除行政程序法第127條、稅捐稽徵法第2
18 8條等特別規定外，尚無統一之不當得利法加以規範。適用
19 之際，除有特別規定者外，其意涵應藉助民法不當得利制度
20 來釐清。而民法第179條明定：「無法律上之原因而受利
21 益，致他人受損害者，應返還其利益。雖有法律上之原因，
22 而其後已不存在者，亦同。」基此，不當得利請求權需具備
23 以下四要件：1.須有一方受利益；2.致他方（人）受損害：
24 於此要件之認定上，可區分為「給付不當得利」及「非給付
25 不當得利」二種類型，於前者，係基於他方有意識、有目的
26 增益其財產所為之「給付」，致他方受損害；於後者，又可
27 進一步區分為「權益侵害型不當得利」（係指因利用他人之
28 物或權利而受利益，致他人受損害）、「支出費用型不當得
29 利」（係指因他人對其物支出費用而受利益，致他人受損
30 害）及「求償型不當得利」（係指因他人清償免除其債務而

受利益，致他人受損害）等三種次類型；3. 無法律上原因；
4. 受利益與受損害之間應有因果關係存在。

(二) 次按不當得利法在於認定財產變動過程中，受益者得保有其所受利益之正當性，故具有「矯正欠缺法律關係之財貨移轉」及「保護財貨之歸屬」此二項基本機能，且無論何種機能，不當得利法之規範目的，乃在取除「受益人」無法律上原因而受之利益（取除所受利益功能，Abschoepfungsfunktion），而非在於賠償「受損人」所受之損害，故受益人是否有故意過失，其行為是否具有可資非難之違法性，均非所問；又因不當得利請求權之發生，並非基於行為（包括法律行為及事實行為等適法行為，以及違法侵權行為），而係基於「無法律上之原因而受利益，致他人受損害」之事實（事件），之所以造成此項事實，是否基於人之行為，在所不問。況由上開所述不當得利之類型，可知，不當得利請求權之成立，並不以基於有意識、有目的增益他人財產之「給付不當得利」為限，對於「非給付不當得利」之類型，即無從由「給付」之性質，據以判斷其權利之屬性。從而，於具體個案中判斷不當得利請求權之性質，究為公法抑或私法關係？並非由行為本身有無行使公權力之面向加以觀察，而應自受益人所受「利益」之性質予以評價。

(三) 系爭土地原登記為陳炳郁所有，於日據時期昭和8年（按指民國22年）因河川敷地所有權視為消滅而抹消登記，嗣於62年間浮覆，自91年間起迄96年間，原告先後辦理系爭甲、乙、丙工程而支出上開費用後，經濟部97年5月27日公告將系爭土地劃出河川區域範圍，又於100年1月29日登記為原告所有，迭經相關民事三審裁定駁回上訴確定，系爭土地於108年8月21日回復登記為被告陳天令、陳天命及陳林○○公司共有，嗣陳林○○死亡由被告陳天令、陳天命繼承其應有部分，又109年5月1日被告陳天令、陳天命將系爭土地20分之6之應有部分贈與被告張錚元等情，業經認如前，是本件依原告之主張，被告無法律上原因，受有系爭甲、乙、丙工程興

建堤防、填土之利益，致其受有支出系爭土地占系爭甲、乙、丙工程填土面積比例之上開工程費用之損害，而構成不當得利之法律關係（即上開所謂「非給付型不當得利」之「支出費用型不當得利」），假設其主張有理，由於被告所受利益並非基於原告有意識、有目的增益其財產之直接給付行為，是本件不當得利法律關係之性質，應視被告所受利益之性質而定。被告既受有原告施作系爭甲、乙、丙工程興建堤防、填土（公法上事實行為）之利益，該利益自屬公法性質，則原告所主張之不當得利法律關係，亦應屬公法性質，亦即原告對被告有「公法上」不當得利請求權可資行使。從而，被告主張無「公法上」不當得利之法律關係，即屬無據。

(四)末按基於當事人主義及當事人之程序選擇權，法院應依原告起訴主張之訴訟標的性質，判斷審判權之歸屬。本件原告既表明其係依「公法上」不當得利請求權提起本件訴訟，行政法院即應受其主張之拘束，並據以實體認定其請求是否有理由，尚不得反於原告之意思，逕依法將本件移送至民事法院，附此敘明。

二、本院認原告主張公法上不當得利請求權未逾請求權消滅時效期間，理由如下：

(一)行政程序法第131條第1項原規定：「公法上之請求權，除法律有特別規定外，因5年間不行使而消滅。」102年5月22日修正公布為「公法上之請求權，於請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，因5年間不行使而消滅；於請求權人為人民時，除法律另有規定外，因10年間不行使而消滅。」就請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，消滅時效期間均為5年。又同條第2項則規定：「公法上請求權，因時效完成而當然消滅。」。又消滅時效自請求權可行使時起算，民法第128條前段規定可明，故時效期間須權利人處於可行使權利之狀態，始能起算。

01 (二)查，迭經相關民事一審判決、相關民事二審判決、相關民事
02 三審裁定確定，原告始確知系爭土地所有權應回復登記與被
03 告陳天令、陳天命及陳林美秀，換言之，其自相關民事三審
04 裁定之日（即108年6月5日）始處於可行使請求權在法律上
05 無障礙之狀態，揆諸上開意旨，本件公法上不當得利請求權
06 之消滅時效，應自108年6月5日起算請求權時效，而本件原
07 告向被告主張公法不當得利請求權，係於111年6月28日繫屬
08 本院（本院卷一第9頁總收文戳），尚未罹於5年請求權時效
09 期間。被告主張原告自系爭土地經經濟部97年5月27日公告
10 劃出河川區域範圍外（浮覆）（被告陳天令、陳天命及陳林
11 ○○當然回復其所有權）已可主張公法上不當得利請求權，
12 請求權消滅時效期間應自斯時起算云云，惟106年6月3日被
13 告陳天令、陳天命及陳林○○申請辦理系爭土地所有權回復
14 登記，經新北市樹林地政事務所駁回後，遂提起相關民事案
15 件，足徵經濟部97年5月27日公告時，原告仍認其為系爭土
16 地之所有權人，自無對被告主張公法上不當得利請求權之可
17 能，被告此部分主張委不可採。

18 三、本院認原告主張公法上不當得利請求權無理由，理由如下：

19 (一)按土地法第10條第2項規定：「私有土地之所有權消滅者，
20 為國有土地。」第12條規定：「（第1項）私有土地，因天
21 然變遷成為湖澤或可通運之水道時，其所有權視為消滅。
22 （第2項）前項土地，回復原狀時，經原所有權人證明為其原
23 有者，仍回復其所有權。」第14條規定：「（第1項）左列
24 土地不得為私有：…… 二、天然形成之湖澤而為公共需用
25 者，及其沿岸一定限度內之土地。三、可通運之水道及其沿
26 岸一定限度內之土地。……（第2項）前項土地已成為私有
27 者，得依法徵收之。……」私有土地如沉沒而為上開不得私
28 有之土地時，依土地法第12條第1項之規定，私人所有權消
29 滅喪失而為國有。惟上開已成為國有之原私有土地，如回復
30 原狀時，依土地法第12條第1項所謂私有土地因成為公共需
31 用之湖澤或可通運之水道，其所有權視為消滅，並非土地物

01 理上之滅失，所有權亦僅擬制消滅，當該土地回復原狀時，
02 依同條第2項之規定，原土地所有人之所有權當然回復，尚
03 無待於申請地政機關核准，申言之，此為土地所有權依法律
04 規定而喪失或回復，在要件事實發生時，即生所有權在歸屬
05 之變動的物權效力，其在土地登記簿上之記載，僅是公示的
06 方法（最高行政法院108年度上字第688號判決意旨參照）

07 。其次，土地法第12條第1項既規定土地因天然變遷成為湖
08 澤或可通運之水道時其所有權視為消滅，則其第2項規定之
09 回復原狀，當指湖澤或河水因天然或人為原因退去，土地實
10 際重新浮現之意。再者，土地法第12條第2項並未規定所有
11 權須經水利主管機關認定始能回復之。且河川管理辦法係為
12 河川整治之規劃與施設、河防安全檢查與養護、河川防洪與
13 搶險、河川區域之劃定與核定公告、使用管理及其他應遵行
14 事項，始於91年5月29日訂定發布，此觀水利法第78條之2規
15 定即明。故該辦法僅為河川區域內土地行政管理之規範，而
16 土地是否因天然變遷成為湖澤或可通運之水道致所有權視為
17 消滅，消滅後是否浮覆回復原狀而使原所有權回復等事項，
18 攸關土地所有權之消滅與回復，非屬河川管理事項，自無從
19 據以判斷土地物理上是否浮覆而回復原狀。至河川管理辦法
20 第7條第2項規定：「前項公告劃入河川區內之公私有土地在
21 未經變更公告劃出前，管理機關應依本法及本辦法相關規定
22 限制其使用」，則屬河川地內公私有土地使用方式之限制規
23 定，與所有權是否因土地回復原狀而回復，並無妨礙（臺灣
24 高等法院111年度重上更一字第86號民事判決意旨參照）。

25 (二)首查，系爭土地於日據時期昭和8年（按指民國22年）因河
26 川敷地而辦理所有權抹消登記，嗣於62年間浮出水面乙節，
27 為兩造所不爭執，亦為相關民事三審裁定確定，揆諸上開見
28 解，足徵系爭土地於62年間實際重新浮現、物理上確已浮覆
29 而回復原狀，則系爭土地至97年5月27日始經經濟部劃出河
30 川區域範圍外，不影響上開判斷系爭土地於62年間物理上浮
31 覆而回復原狀之認定。系爭土地既早於62年間已浮覆而回復

01 原狀，則原告自91年起迄96年間止施作系爭甲、乙、丙工程
02 興建堤防、填土，與系爭土地之浮覆、回復原狀，並無因果
03 關係。則原告主張系爭土地經經濟部97年5月27日公告劃出
04 河川區域外，而浮覆、回復原狀，且係因系爭甲、乙、丙工
05 程興建堤防、填土而浮覆云云，委不可採。

06 (三)觀卷附內政部營建署109年5月6日營授北字第0000000000號
07 函檢附系爭甲工程工程決算書（本院卷一第89至90頁）、系
08 爭乙工程決算書（本院卷一第91至94頁）、惠祥營造工程有
09 限公司97年10月17日惠營板新（爭議）字第971017號函（按
10 指系爭乙工程履約爭議調解增加工程款）（本院卷一第95至
11 96頁）、系爭丙工程決算書（本院卷一第97至101頁）各1
12 份，可知系爭甲、乙、丙工程名稱分別為「板新污水處理廠
13 大漢溪左岸堤防工程」、「板新水源保護區下水道系統第一
14 期實施計劃（板新污水處理廠大漢溪左岸堤防工程）（0K+060
15 ~0K+560）〈修正後〉」、「臺北縣政府水利局臺北縣鶯歌
16 鎮板新污水處理廠大漢溪左岸堤防工程暨堤後填土工程決算
17 書」，又系爭甲工程決算書「工程概略」欄記載「1.堤防
18 （含防汛道路）長度76.5m。2.雨水排水箱涵1.5m*1.5m~
19 2.5m*2.5m長度計880m。3.φ1600mm臨時排水放流管100m及
20 進出口工。W*H=2.5m*2.5m防洪閘門一座及出口工。」，
21 系爭乙工程決算書記載「工程項目」欄記載「污水管線工
22 程」、「景觀工程」、「電器工程」、「雜項工程」，系爭
23 丙工程竣工決算工程費總表「工程項目」欄記載「土方夯實
24 費」、「排水工程」、「臨時截排水設施」、「便橋（10M
25 寬）」及「臨時匝道（6M寬）（含設計）」，在在關於興建
26 污水場及周邊管線等施作工程，無法證明原告在系爭土地上
27 所支出費用及被告所受之利益。其次，原告固主張以系爭
28 甲、乙、丙工程總費用乘以系爭土地面積占系爭丙工程填土
29 面積之比例，以計算被告之不當得利數額，然上開比例所計
30 算得之工程費用不必然即為原告在系爭土地上所支出之費用
31 及被告所受之利益。再者，原告施作系爭甲、乙、丙工程係

01 為利用廢棄陶瓷及營建廢土而填土至三鶯新生地，又在三鶯
02 新生地上陸續興建堤防、運動中心、污水處理場、新北市美
03 術館、捷運等公共設施，有原告提出之剪報1份（本院卷一
04 第207至209頁）、系爭丙工程規劃報告（本院卷一第233至3
05 96頁）、相關計畫位置圖（本院卷二第9頁）、航照圖（本
06 院卷二第11頁）、系爭土地相關公共建設網頁資料（本院卷
07 二第13至27頁）在卷可稽，系爭甲、乙、丙工程均為政府為
08 利用國土、發展三鶯區域之公共工程性質，部分系爭土地嗣
09 後固為原告或協議價購、設定地上權、承租（本院卷二第29
10 至34頁協議價購契約書、本院卷二第35至40頁設定地上權契
11 約書、第41至46頁土地租賃契約書），縱被告因而獲有對價
12 之利益，然被告所獲得利益應為系爭甲、乙、丙工程之反射
13 利益、非直接利益。綜上可知，遍查卷內證據無法證明系爭
14 甲、乙、丙工程何者對被告支出具體費用及對被告產生具
15 體、直接利益。是原告主張系爭甲、乙、丙工程乘以系爭土
16 地面積占系爭丙工程填土面積之比例，計算被告應分別償還
17 原告上開所受損害價額，並不可採。

18 (四)按因民法第811條規定而受損害者，得依關於不當得利之規
19 定，請求償還價額，民法第816條定有明文。又民法第811條
20 規定：「動產因附合而為不動產之重要成分，不動產所有
21 人，取得動產所有權。」所謂「重要成分」指二物相互結
22 合，非經毀損或變更其性質，不能分離者而言，動產是否因
23 附合而成為不動產之重要成分，應斟酌其固定性及繼續性之
24 程度，應依其經濟目的、社會一般交易通念及其他客觀狀況
25 認定之，不能僅憑物理上之觀察為判斷依據。首查，系爭
26 甲、乙工程範圍均不包括系爭土地，且距系爭土地甚遠，有
27 相關計畫位置圖(本院卷二第9頁)在卷可考，無從證明此二
28 工程施作在系爭土地上，與民法第811條附合無關。次查，
29 系爭丙工程範圍固包括在系爭土地上，然所施作之「臨時截
30 排水設施」、「便橋（10M寬）」及「臨時匝道（6M寬）
31 （含設計）」於工程完竣即拆除，不可能附合於系爭土地，

01 縱「土方夯實費」部分或有填土方於系爭土地上，惟尚為可
02 分，且可移除，而無法成為系爭土地之重要成分，均與民法
03 第811條所規定附合要件不符，原告自無從依民法第816條不
04 當得利規定請求償還價額。再者，系爭甲、乙、丙工程之施
05 作均係以興建板新污水處理廠為目的，故系爭土地上縱或有
06 其他原告施作之其他公共工程於其上，自非在系爭甲、乙、
07 丙工程內，原告於本件亦無從請求，則原告主張類推適用民
08 法第816條、第811條規定請求償還公法上不當得利云云，委
09 不可採。

10 (五)另歸屬處理原則第3點規定：「水道浮覆地原為私有部分：
11 水道浮覆地原屬私有者，除已由政府徵收補償或給價收購
12 （包括日據時期給價）者外，於土地回復原狀時，不論係天
13 然或人為之原因，均應准由原所有權人依土地法第12條第2
14 項規定申請回復其所有權。回復請求權時間以水道區域線公
15 告後起算。」已刪除「應由回復所有權人負擔合理之施工費
16 用」，且刪除理由為「基於土地法第12條並未規定浮覆地申
17 請回復所有權應繳納施工費，不符合行政程序法第158條，
18 凡剝奪或限制人民之自由、權利者，應有法律授權之規定，
19 爰將原條文有關負擔合理施工費用部分刪除。對如有具體受
20 益，惟不需收費是否會產生不公平部分，建議對於如會對特
21 定之對象產生具體利益之工程，宜由施工單位自行循工程受
22 益費之徵收途徑辦理，或以施工前與民眾達成書面協議同意
23 付費之方式處理。」有臺北縣政府92年3月13日北府地籍字
24 第0000000000號函（本院卷一第129頁）、內政部召開行政
25 院函頒「關於水道河川浮覆地及道路溝渠廢置地所有權歸屬
26 處理原則」之修正事宜會議紀錄（本院卷一第131至136頁）
27 在卷可證，故原告縱支出所謂施工費用，不得再向被告請求
28 給付，況遍查本件卷內證據無法系爭甲、乙、丙工程何者對
29 被告支出具體費用及對被告產生具體利益，故原告主張行政
30 院回復立法院之書面答覆，互核立法院公報及被告提出之修
31 正條文對照表，認歸屬處理原則第3點係因不符合行政程序

01 法第158條之規定應有法律授權始適法，並非行政機關不得
02 請求施工費用，且立法理由記載若人民確有具體受益情形，
03 施工單位仍得衡酌實際情形辦理云云，難謂可採。

04 (六)至證人即91年間起任職原告水利及下水道局技士張○銘到庭
05 證稱，原告為取得三鶯新生地（主要位置位於鶯歌溪銜接大
06 漢溪處），委由營建署為系爭甲工程沿大漢溪興建堤防，其
07 後原告配合水利署要求，為系爭乙工程沿鶯歌溪延長興建堤
08 坊，系爭丙工程則將原本較低窪的舊河道（即）填土墊高，
09 若沒有系爭甲、乙、丙工程三鶯新生地無法經水利署公告劃
10 出河川區域外，然沒有印象系爭土地在經墊土墊高的環河路
11 那一側，亦無法估算系爭甲、乙、丙工程對系爭土地增值價
12 額多少等語，然系爭土地是否浮覆非以經濟部公告劃出河川
13 區域為判斷依據（已如前述），且張○銘亦無法估算系爭
14 甲、乙、丙工程對被告產生具體、直接利益，其證言無從為
15 有利於原告之認定，附此敘明。

16 四、綜上所述，原告之公法上不當得利請求權固未罹於時效，然
17 系爭土地既早於62年間已浮覆，與原告其後施作系爭甲、
18 乙、丙工程，並無因果關係，且遍查卷內證據無法證明系爭
19 甲、乙、丙工程何者對被告支出具體費用及對被告產生具
20 體、直接利益，則原告訴請如訴之聲明所示，為無理由，應
21 予駁回。

22 陸、本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料，
23 經本院詳加審酌後，或與本件之爭執無涉，或對本件判決結
24 果不生影響，爰不逐一論述，併予敘明。

25 柒、據上論結，本件原告之訴為無理由，判決如主文。

26 中 華 民 國 113 年 6 月 6 日

27 審判長法 官 鍾啟煌

28 法 官 李毓華

29 法 官 蔡如惠

30 一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；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（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、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。 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. 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。

01

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。

02

中 華 民 國 113 年 6 月 6 日

03

書記官 陳湘文