

# 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984號

113年5月30日辯論終結

原 告 楊文通  
楊陳葉  
楊文勝  
楊文慶

共 同

訴訟代理人 顧定軒 律師

被 告 經濟部水利署第十河川分署

代 表 人 陳健豐（分署長）

訴訟代理人 楊政雄 律師

輔助參加人 臺北市政府地政局

代 表 人 陳信良（局長）

訴訟代理人 陳依盈

蔡孟蓁

上列當事人間請求發還土地事件，原告不服經濟部民國111年6月14日經訴字第11106302820號訴願決定，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

### 一、程序事項：

(一)輔助參加人代表人原為張治祥，嗣於訴訟程序進行中變更為陳信良，茲據輔助參加人新任代表人陳信良提出承受訴訟狀聲明承受訴訟（本院卷第185-186頁），核無不合，應予准許。

(二)按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」、「有下列情

01 形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二、訴訟標的  
02 之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第11  
03 1條第1項及第3項第2款分別定有明文。本件原告起訴時聲明  
04 原為：1.經濟部所為之民國111年6月14日經訴字第11106302  
05 820號駁回訴願決定（下稱訴願決定）均撤銷。2.被告應就  
06 原告所有之臺北市士林區永平段四小段755地號土地做成由  
07 原告返還上開土地遭收購時之金錢後，而予以發還予原告之  
08 處分。（本院卷第11頁）；嗣於訴訟進行中迭經數次變更及  
09 追加，最終變更聲明為：被告應將中華民國所有坐落臺北市  
10 士林區永平段4小段755地號、應有部分808分之30之土地，  
11 於原告返還新臺幣（下同）545元時，將上開土地所有權登  
12 記予原告共同共有。（本院卷第381、394頁）。經核其訴訟  
13 標的之請求雖有變更，然聲明內容之變更乃因訴訟進行過程  
14 經法院探求原告起訴之真意並適時闡明後，原告所為聲明之  
15 明確及具體化，觀諸原告主張內容得見，其請求之基礎及同  
16 一性均未改變，本院認其所為訴之變更，洵屬適當，應予准  
17 許，先此敘明。

## 18 二、爭訟概要：

19 緣原告楊文通主張其父楊鴻源（已歿）擁有臺北市士林區溪  
20 洲底段溪洲底小段878-4地號土地（下稱系爭土地）應有部  
21 分二分之一，而系爭土地於民國68年9月21日分割出878-7、  
22 878-8地號土地，上開3筆地號與同區段小段874地號等共52  
23 筆土地於71年4月28日合併重測為臺北市士林區永平段4小段  
24 754、755（下稱755地號土地）、756、757地號土地。系爭  
25 土地前經改制前臺灣省水利局（下稱水利局）因防汛需要而  
26 於53年間收購，嗣改制前臺北市政府地政處（下稱改制前輔  
27 助參加人）於64年10月7日以北市地四字第18718號函（下稱  
28 64年10月7日函）表示於渡頭防洪牆外緣起至堤內水平量距1  
29 1公尺外者得發還土地，原告主張系爭土地位在64年10月7日  
30 函文得予發還範圍，惟迄未受發還等情事，乃於110年10月2  
31 7日向改制前經濟部水利署第十河川局（下稱改制前被告）

01 申請以收購價發還原臺北市士林區溪洲底段溪洲底小段878-  
02 7地號土地（即現今755地號土地）持分二分之一。惟經改制  
03 前被告於110年12月16日以水十產字第11018036910號函  
04 （下稱系爭函）復無法發還在案。原告不服系爭函，提起訴  
05 願，經經濟部於111年6月14日以訴願決定不受理；但原告猶  
06 不服訴願決定，故提起本件行政訴訟。

### 07 三、原告之主張及聲明

#### 08 (一)主張要旨：

09 1.系爭土地係於53年間因有防汛之需要，始遭水利局收購，嗣  
10 後並因此交由被告管理，則被告既為目前系爭土地之使用管  
11 理機關，被告對系爭土地有管理使用之直接受益關係，則對  
12 於因行政契約解除後及之公法上不當得利之結果部分，亦即  
13 在公法領域發生財產變動，原告主張被告為一方無法律上原  
14 因受有利益，致原告受有損害，所因此面臨公法上不當得利  
15 之結果，本於依法行政原則，請求不合法之財產變動予回  
16 復，使受有損害之他方對受有利益之一方，享有不當得利之  
17 結果返還，自無任何不當可言。

18 2.被告所辯64年10月7日函並非係對外發生效力的行政規則或  
19 行政契約，並非事實：

20 觀諸輔助參加入110年12月10日北市地用字第1106030373號  
21 函所檢附之「台北市士林區社子渡頭堤防土堤改水泥堤發還  
22 土地清冊」（下稱發還土地清冊），其中第三頁中之第一筆  
23 土地（即斯時士林區溪洲底段溪洲底小段第八八九—五地  
24 號），土地名義人為原告楊文通之祖父「楊四桂」，因楊四  
25 桂早於58年2月20日死亡，無可能如64年10月7日函中所載  
26 「市民許占山曾提出聯名申請」後，才因此有系爭土地以外  
27 之相關土地發函之結果產生。上開情事可證明64年10月7日  
28 函確有對外發生效力的行政規則或行政契約之法律效果，始  
29 有可能出現連斯時已死亡之「楊四桂」名下之第八八九—五  
30 地號土地，亦同在發還之列之結果，顯屬熒然。而依64年10  
31 月7日函所載之發還土地之標準為「水平量距11公尺以外之

01 土地」，原告始終主張系爭土地確係位於「水平量距11公尺  
02 以外」，則關於輔助參加人如未能舉證證明「系爭土地因用  
03 地機關評估還有使用的需要，所以不在返還範圍內」等云云  
04 為真前，自難稱輔助參加人此等所辯適法有據，自屬昭然。

05 3.系爭土地乃係因臺北市政府有需地作為防汛道路之行政目的  
06 使用方遭被告價購，依被告於本件111年12月7日準備程序時  
07 所自認「本件是以價購方式，並非無法律上理由，當時的認  
08 定是屬於地政局職權」等語，輔助參加人於本件112年1月18  
09 日準備程序時則稱「有關原告主張現有防洪牆外緣至堤內水  
10 平量距11公尺以內的標準，經翻閱現有檔卷，當時標準是工  
11 務局回復的標準」及「登記原因是收購，其實是協議價購」  
12 等語，則依我國相關實務見解所示，即可證明系爭土地乃係  
13 臺北市政府為達成行政目的而在徵收前所為之價購，方由被  
14 告因此與原告等之被繼承人楊鴻源間達成之價購協議，其性  
15 質應屬行政契約，原告當可因此主張系爭土地上之行政目的  
16 自始已不存在，故可由原告主張解約後，請求被告返還土  
17 地，顯屬昭然。另，行政程序法乃係於88年2月3日始由總統  
18 以（88）華總一義字第8800027120號令公布並自90年1月1日  
19 施行，然兩造間關於系爭土地價購之行政契約關係乃係早於  
20 53年間即已存在，斯時尚無該等行政程序法第139條規定存  
21 在，故原告雖無法提出兩造間行政契約之書面，當仍不得謂  
22 兩造間之行政契約關係不存在。

23 4.原告乃係於其他訴訟中閱覽訴訟資料時，始查得64年10月7  
24 日函，始知系爭土地原因防汛之行政目的遭價購，但已無作  
25 為防汛道路之行政目的，遭價購之人民得逕行請求發還，因  
26 64年10月7日函，受文者僅有改制前臺灣省水利處，故可推  
27 知系爭土地之原所有權人楊鴻源當時尚不知悉輔助參加人所  
28 謂「水平量距11公尺以外範圍的土地得請求發還」之標準存  
29 在。而原告楊文通於查得該等64年10月7日函，而向被告提  
30 出本件請求返還土地之申請時，即已屬向被告就系爭土地為  
31 解除契約之意思表示外，此外，於112年2月23日行政訴訟準

01 備書（三）狀已於該等訴狀中為更正後之聲明，應可視為於  
02 該等112年2月23日行政訴訟準備書（三）狀送達於被告時，  
03 亦已向被告為解除契約之意思表示。甚者，原告之訴訟代理  
04 人於本院112年5月3日準備程序時，再次向被告為言詞之解  
05 除契約意思表示，如上開均難認有解除契約意思表示者，原  
06 告亦可另請求以本書狀之送達，為對被告解除契約意思表示  
07 之送達。

08 5.本件訴訟乃係系爭土地遭價購之防汛行政目的早於64年間即  
09 已不存，故原告本可請求被告依照最初價購之金錢，而返還  
10 系爭土地，故原告應返還之金錢當以被告所能取得之金錢為  
11 度，方屬是理。觀諸被告於原告楊文通提出申請後，輔助參  
12 加人以（受文者僅有被告，原告當時從不知之）系爭發還土  
13 地清冊，系爭土地所在位置係鄰近曾辦理發還土地如士林區  
14 溪洲底段溪洲底小段880-6地號土地地目為旱地旁，當可推  
15 知系爭土地地目為旱地之價格亦應為每坪單價60元，則系爭  
16 土地為30平方公尺，折合坪數應為9.075坪，則原告請求被  
17 告機關發還土地時，所應返還之金錢應計為545元。

18 6.最後，系爭土地之原所有權人楊鴻源於64年間並非64年10月  
19 7日函之受文者，故當時並不知發還土地標準為「水平量距1  
20 1公尺以外之土地，即可請求發還」，而未能及時請求發  
21 還，惟既然系爭土地遭價購之行政目的業已不存在，且系爭  
22 土地目前亦無作為其他行政目的使用之情事，則原告遲至於  
23 此時請求返還系爭土地，於公益亦屬無損。

24 7.系爭土地目前並未進行任何開發或使用，現場僅餘如枯草或  
25 無植栽之情形而已。又依110年12月10日函所附之藍晒圖  
26 （下稱系爭藍晒圖）可知，就所謂防汛必要之堤防所在，業  
27 已予以標示，則如此一來，於堤防所在之11公尺以外之土  
28 地，究竟仍有何等繼續由被告「協議價購」之前提存在，自  
29 始即屬不明外，更甚者，於64年10月7日函之說明內容，即  
30 可發現所謂11公尺以外者之土地需辦理發還者，乃係應以  
31 「防洪牆頂外緣起至堤內『水平量距』十一公尺以內者，為

01 防汛道路亟待使用，必須保留，自應不予發還」之方式為  
02 之，惟依系爭藍晒圖所示，發還土地之範圍卻係為「最初為  
03 扇型，之後為非完全水平量距」方式，為最終之結果。則相  
04 關受發還土地究係如何決定及經過，自有詳為調查之必要，  
05 顯屬昭然。更遑論，原告於起訴時，更已曾提出自身先委請  
06 林瑞圖議員向臺北市政府都市發展局（下稱「臺北市都發  
07 局」）函詢「士林區延平北路六段511巷防汛道路其都市計  
08 畫寬度為何？實際道路寬度為何？」一節後，而經該局覆以  
09 「經查本市士林區延平北路六段511巷係屬8公尺寬計畫道路  
10 用地。至實際開闢道路寬度為何，請貴席洽道路主管機關  
11 （本府工務局新建工程處）了解」等內容。則如此一來，當  
12 時因所謂防汛必要而需予以保留之土地，於最終及於公益使  
13 用目的之結果，更僅有8公尺而已，則關於64年10月7日函中  
14 所記載「防洪牆頂外緣起至堤內水平量距十一公尺以內者，  
15 為防汛道路亟待使用，必須保留，自應不予發還」之前提，  
16 自始究係如何完成決定，確有由本院詳查之必要。

17 8.關於原所有權人楊鴻源死亡時，斯時之繼承人原應為配偶楊  
18 陳葉，及子女楊文通、楊文勝、楊文慶、楊阿密、楊媛智等  
19 6人，茲因其中子女楊阿密、楊媛智均已為拋棄繼承，故僅  
20 餘配偶楊陳葉，及子女楊文通、楊文勝及楊文慶等四人，原  
21 告等前亦已112年2月23日行政訴訟準備書（三）狀提出繼承  
22 系統表並請求追加為原告在案，謹先此敘明。茲因系爭土地  
23 之原所有權人楊鴻源之所有繼承人等4人，目前已分別於本  
24 件起訴及請求追加為原告，故共同共有權利確已合法行使，  
25 當屬無疑。

26 9.由臺北市政府61年1月29日府地四字第43287號令（下稱61年  
27 1月29日令），可看出行政契約法律關係上賦予原告有解除  
28 契約的權利。本件係主張行政契約之解除權利行使，為解除  
29 行政契約請求發還土地事件，權利部分主張基於解除契約之  
30 不當得利請求被告發還系爭土地。此為輔助參加人以64年10  
31 月7日函告知水利局之權利前身，系爭土地遭收購之行政目

01 的已不存在，原因就是系爭土地係在堤防水平量距11公尺  
02 外，關於此部分行政契約之訂立，乃係被告之一方當事人受  
03 第三人之行政目的上之委託，而要求水利局辦理當時之收  
04 購，關於收購之行政目的不存在時，該等契約一方之當事人  
05 即水利局，亦會受到第三人表達該等行政目的不存在之意思  
06 表示拘束，此以當時系爭土地旁之相關土地確實有辦理若干  
07 土地發還即可證明，雖輔助參加人並非契約之當事人，但水  
08 利局仍然係依據第三人指示辦理，故原告認為可以基於第三  
09 人對於水利局所為之指示，而因此取得在與被告間行政契約  
10 之權利。如被告所述，在民眾認為行政目的不存在時，可向  
11 被告申請發還相關土地。本件原告已具體向被告提出發還相  
12 關土地之請求，所主張之依據就是原告在先前因其他案件得  
13 知64年10月7日函文，而因此主張得因為行政目的不存在而  
14 解除契約。至於本院所詢該等64年間改制前被告與其他民眾  
15 間對於相關發還土地之事宜辦理方式，是否屬於另行締結買  
16 回之新契約，因原告為系爭土地之繼承人，實已無法查明，  
17 但基於平等原則，應可認原告在向被告申請發還時，亦可係  
18 認為主張請求被告同意原告買回之真意。

19 (二)聲明：被告應將中華民國所有坐落臺北市士林區永平段4小  
20 段755地號土地、應有部分808分之30之土地，於原告返還54  
21 5元時，將上開土地所有權登記予原告共同共有。

#### 22 四、被告答辯要旨及聲明：

##### 23 (一)答辯要旨：

24 1.原告起訴之聲明係請求發還「系爭土地」即土地之特定部分  
25 (具體位置)予原告，嗣於112年6月6日行政訴訟準備書  
26 (四)狀及112年6月7日鈞院準備程序，變更為請求將臺北市  
27 士林區永平段4小段755地號應有部分808分之30移轉登記予  
28 原告共有，亦即變更為將「抽象應有部分」應移轉登記，即  
29 其起訴狀所載之事實與嗣後變更事實，顯非基於同一事實，  
30 且請求之訴訟類型亦由「課予義務訴訟」變更為「一般給付  
31 訴訟」，是變更後之請求與原來請求之基礎應有不同。且原

01 告自111年8月4日起訴後，歷經本院於歷次準備程序後，方  
02 於112年6月7日準備程序變更聲明，故被告不同意原告訴之  
03 變更。

04 2.退步言，本件原告並未提出所稱之「行政契約」，而依謄本  
05 登記原因「收購」應屬「協議價購」程序所生私權爭執，似  
06 應由民事法院審理。依本院100年度訴字第1390號裁定及最  
07 高行政法院101年度裁字第539號裁定意旨，本件臺北市士林  
08 區永平段4小段755地號土地登記謄本之登記原因為「收  
09 購」，亦即為「協議價購」所生爭議，應屬私權爭執，是本  
10 件似應由民事法院審理。再退步言，縱原告主張本件係行政  
11 契約為可採，惟依最高行政法院109年度裁字第991號裁定意  
12 旨，本件並非由行政機關基於公法上「徵收」而價購系爭土  
13 地之情形，而為協議價購情形，應與公法上目的無關，而屬  
14 私權爭執，應由民事法院審判。

15 3.本件依卷內之文書資料記載經過情形應為：

16 (1)依輔助參加人110年12月10日北市地用字第1106030373號函  
17 之說明二之內容，系爭土地係53年5月，水利局為辦理渡頭  
18 堤防工程而收購取得之土地，於54年7月竣工，依據土地謄  
19 本記載係於62年12月13日辦理登記，其謄本登記原因為「收  
20 購」意即為協議價購。

21 (2)另64年10月7日函之內容亦載明以下內容：一、查士林區渡  
22 頭堤防土堤改水泥堤各業主紛紛申請將未使用土地發還原業  
23 主經奉台北市政府61.1.29府第四字第四三二八七號令：  
24 「一、市民許占山等六十年九月六日聯合申請書副本計達，  
25 二、本案土地經飭據有關單位研議結果：『一、查台北地區  
26 防洪治本計劃案為配合南北高速公路之興建松山、大直玉成  
27 堤防及本市原有堤防之加高工程業奉院令准予先行辦理，刻  
28 進行規劃中。二、復查渡頭堤防亦包括在原有堤防加高工程  
29 計劃案內，依照規劃，自現有防洪牆頂外緣起向堤內水平量  
30 距十一公尺為防汛道路等使用土地必須保留。』三、本案申  
31 請發還之土地在現有防洪牆頂外緣起至堤內水平量距十一公

01 尺以內者，為防汛道路亟待使用，必須保留，自應不予發  
02 還，在十一公尺以外者，希即查明依法辦理發還手續。…」  
03 二、十一公尺以外土地已實測完畢茲檢送實測藍晒圖乙份發  
04 還土地清冊乙份繳還地價款清冊乙份，敬請貴局惠予辦理本  
05 處已另函通知業主逕向貴局繳還地價款後攜收據送本處再行  
06 辦理產權更正。

07 (3)惟64年10月7日函所附土地清冊中，並無系爭土地（無當時  
08 地號之記載）。再依輔助參加人112年4月10日「行政訴訟答  
09 辯狀」所附「相關土地沿革表」系爭土地於68年9月21日另  
10 分割出878-7、878-8，上開878-4、878-7及878-8，再於71  
11 年4月28日與874地多筆土地「合併分割」為754、755、756  
12 （又分割為756及756-3）及757地號等土地，亦即755地號土  
13 地係多筆土地因「合併分割」而來，並不是只屬於單一之87  
14 8-4地號土地。

15 4.綜上，系爭土地所為之價購程序，已於契約雙方互為給付  
16 後，契約各自義務已經完成，並無原告所稱解除契約法律效  
17 果而須返還土地之事由。依最高行政法院111年度再字第23  
18 號裁定、臺灣高等法院106年度重上字第927號民事判決，系  
19 爭協議價購應屬於一時性契約，並非有債之關係內容須反覆  
20 時現之繼續性契約，故該契約於當年因協議價購完成，雙方  
21 互為給付，契約各自義務已經完成，並無原告所稱尚有解除  
22 契約後應返還土地之事由。

23 5.64年10月7日函與原協議價購程序無關，依行政程序法第135  
24 條、本院105年度訴字第1168號判決意旨，原協議價購之契  
25 約關係，既已因雙方履行完畢而終了，則嗣後64年10月7日  
26 函，與原協議價購程序並無關聯，上開公文僅係回復許占山  
27 等人聯名申請書，並非原協議價購契約之延續，應與本件無  
28 關。

29 6.64年10月7日函僅為觀念通知或意思通知，訴願決定依訴願  
30 法第77條第8款決定訴願不受理，並無違誤。依110年12月10  
31 日函復被告「…三、有關詢問台北市士林區溪洲底段溪洲底

01 小段878-7、878-8地號土地是否屬於應發還土地一節，查上  
02 開2筆地號土地未列於本局（改制前地政處）64年10月7日北  
03 市地四字第18718號函載明應發還土地清冊內。四、另登記  
04 原因『收購』意即協議價購。協議價購為買賣之私權行為，  
05 係經用地機關與土地所有權人雙方合意，一方支付價金，一  
06 方交付土地…」等語可知，臺北市士林區溪洲底段溪洲底小  
07 段878-4地號土地並不是64年10月7日函所稱應「依法辦理發  
08 還手續」之土地，原告主張依64年10月7日函應做成發還系  
09 爭土地之行政處分云云，已與事實不符。再者，本件登記原  
10 因為「收購」，應不屬於行政救濟範圍之事項。又依最高行  
11 政法院104年判字第130號判決、110年抗字第181號裁定、10  
12 6年裁字第1892號裁定以及93年判字第1714號判決意旨，64  
13 年10月7日函並非個別法令（含法律、法規命令及自治規  
14 章）之規定，亦即並非賦予人民有據此請求行政機關為行政  
15 處分之公法上權利，則原告依64年10月7日函提出110年10月  
16 27日之申請書請求被告作成行政處分，性質上僅係促使被告  
17 發動職權，而屬建議、舉發之陳情性質，並非屬於「依法申  
18 請之案件」。被告對於非依法申請之案件，並不負有作為義  
19 務，即令被告未依其請求而發動職權，原告亦不得主張其有  
20 權利或法律上利益受損害。因此原告請求被告應做成發還系  
21 爭土地持分（或做成由原告返還系爭土地遭收購時之金錢後  
22 而予以發還）之行政處分，均屬於法無據。因此訴願決定並  
23 無違誤。

24 7.原告並無請求發還系爭土地或請求於原告返還收購時之金錢  
25 後發還土地之公法上請求權。依本院100年度訴字第1182號  
26 判決意旨可知，系爭函，僅為觀念或意思之通知，非行政處  
27 分，依上開說明，自不得對之提起訴願及行政訴訟，原訴願  
28 決定為不受理決定，並無違誤。另，系爭土地前於62年間以  
29 「收購」為原因登記為臺灣省所有，管理機關為水利局，係  
30 依法取得所有權並辦理土地登記。嗣於88年間以「接管」為  
31 原因登記為中華民國所有，管理機關為財政部國有財產署。

01 依土地法第43條規定，上開土地登記有絕對之效力，且本件  
02 所有權登記並無法院判決應予塗銷之情事，被告依法並無返  
03 還系爭土地持分之義務，亦即並無作成發還系爭土地持分之  
04 義務。再退步言之，依上開說明，即使原告係主張系爭土地  
05 已登記之物權具有無效之原因，亦必待原告先行訴請民事法  
06 院判決塗銷登記及判決確定後，始得行使其本件所主張之權  
07 利。系爭土地應有部分目前登記為中華民國所有，管理機關  
08 即被告，依法並無作成發還系爭土地持分之義務，因此原告  
09 之主張亦屬於法無據。此外，原告雖另援用最高行政法院10  
10 5年判字第73號判決主張其權利；惟上開判決之基礎事實本  
11 件並不相同，自不得比附援引。

12 (二)聲明：原告之訴駁回。

13 五、輔助參加人陳述要旨：

14 (一)陳述要旨：

15 系爭土地非屬64年10月7日函所列應發還土地範圍，依臺北  
16 市政府現存相關檔卷資料，60年間因部分土地所有權人申請  
17 先行發還渡頭堤防未使用土地，輔助參加人請臺北市政府工  
18 務局查明，並經該局60年11月簽復：「一、……本市原有堤  
19 防之加高工程業奉院令准予先行辦理，刻進行規劃中。二、  
20 復查渡頭堤防亦包括在原有堤防加高工程計劃案內……自現  
21 有防洪牆頂外緣起向堤內水平量距11公尺為防汛道路等使用  
22 土地仍必須保留。」，臺北市政府遂以61年1月29日令，請  
23 陽明山管理局依前開簽復內容，在現有防洪牆頂外緣起向堤  
24 內水平量距11公尺以內者，為防汛道路亟待使用，必須保  
25 留，自應不予發還。在11公尺以外者，即希查明依法辦理發  
26 還手續。嗣經士林地政事務所協助測量完畢後檢送相關圖資  
27 送府。輔助參加人以64年10月7日函檢送發還土地清冊及系  
28 爭藍晒圖予水利局續辦，並通知各土地所有權人繳還地價  
29 款。惟系爭土地未列於發還土地清冊內，且經檢視系爭藍晒  
30 圖，該土地係位於堤防及堤道範圍內，應屬本府工務局簽復  
31 「自現有防洪牆頂外緣起向堤內水平量距11公尺為防汛道路

01 等使用土地仍必須保留」之情形。64年10月7日函只是告知  
02 之性質，受文者也非原告，11公尺適釐清工務局是否使用的  
03 範圍，若原地主有想要拿回土地，可繳回價款換回所有權。

#### 04 六、爭點

05 原告依解除契約後之公法上不當得利返還請求權，請求被告  
06 返還755地號土地之應有部分予全體共有人，是否適法有  
07 據？

#### 08 七、本院之判斷：

##### 09 (一)前提事實：

10 前開爭訟概要欄之事實有原告110年10月27日申請書（原處  
11 分卷第1-2頁）、原告110年11月22日申請補充理由書（原處  
12 分卷第3-4頁）、訴願決定（本院卷第67-71頁）、64年10月  
13 7日函（原處分卷第8-22頁）、系爭函（原處分卷第23-23背  
14 面頁）、系爭土地、878-7地號土地、878-8地號土地之土地  
15 登記簿及755地號土地、756-3地號土地謄本影本各乙份（本  
16 院卷第41-57頁）、臺北市士林區溪洲底段溪洲底小段877-4  
17 地號、877-7地號土地、877-8地號土地之土地登記簿影本  
18 （原處分卷第48-61頁）、臺北市士林區永平段四小段756-3  
19 地號土地地籍圖謄本（原處分卷第66頁、本院卷第165  
20 頁）、輔助參加人111年12月19日回函暨後附之發還土地清  
21 冊、臺北市士林區永平段四小段755地號土地（重測前為臺  
22 北市士林區溪洲底段溪洲底小段878-7地號土地）遭收購為  
23 防汛道路協議價購之相關資料。（本院卷第125-143頁）、  
24 楊鴻源繼承系統表（本院卷第205頁）、重測前臺北市士林  
25 區溪洲底段溪洲底小段878-4地號土地登記簿影本（本院卷  
26 第237-240頁）、相關土地沿革表（本院卷第241頁）、臺北  
27 市工務局簽（本院卷第243頁）、楊鴻源之繼承人楊阿密、  
28 楊媛智拋棄繼承備查函影本各乙份（本院卷第289-291  
29 頁）。

##### 30 (二)應適用之法令及法理

01 1.行政程序法第135條：「公法上法律關係得以契約設定、變  
02 更或消滅之。但依其性質或法規規定不得締約者，不在此  
03 限。」、第139條：「行政契約之締結，應以書面為之。但  
04 法規另有其他方式之規定者，依其規定。」、第149條：  
05 「行政契約，本法未規定者，準用民法相關之規定。」、又  
06 民法第254條規定：「契約當事人之一方遲延給付者，他方  
07 當事人得定相當期限催告其履行，如於期限內不履行時，得  
08 解除其契約。」第255條規定：「依契約之性質或當事人之  
09 意思表示，非於一定時期為給付不能達其契約之目的，而契  
10 約當事人之一方不按照時期給付者，他方當事人得不為前條  
11 之催告，解除其契約。」第256條規定：「債權人於有第226  
12 條之情形時，得解除其契約。」第259條規定：「契約解除  
13 時，當事人雙方回復原狀之義務，除法律另有規定或契約另  
14 有訂定外，依左列之規定：一、由他方所受領之給付物，應  
15 返還之。二、受領之給付為金錢者，應附加自受領時起之利  
16 息償還之。三、受領之給付為勞務或為物之使用者，應照受  
17 領時之價額，以金錢償還之。四、受領之給付物生有孳息  
18 者，應返還之。五、就返還之物，已支出必要或有益之費  
19 用，得於他方受返還時所得利益之限度內，請求其返還。  
20 六、應返還之物有毀損、滅失或因其他事由，致不能返還  
21 者，應償還其價額。」

22 2.行政訴訟法第2條規定：「公法上之爭議，除法律別有規定  
23 外，得依本法提起行政訴訟。」次按「公法上法律關係得以  
24 契約設定、變更或消滅之。」「行政機關與人民締結行政契  
25 約，互負給付義務者，應符合下列各款之規定：一、契約中  
26 應約定人民給付之特定用途。二、人民之給付有助於行政機  
27 關執行其職務。三、人民之給付與行政機關之給付應相當，  
28 並具有正當合理之關聯。」「行政契約之締結，應以書面為  
29 之，但規定有其他方式之規定者，依其規定。」分別為行政  
30 程序法第135條前段、第137條第1項、第139條所明定。又關  
31 於行政契約與私法契約之區別，參酌行政程序法第135條之

01 規定，原則上應以契約標的為準，若契約標的給付行為不易  
02 區分為私法或公法性質，則須就契約目的及契約整體特徵作  
03 判斷（最高行政法院109年度裁字第991號裁定參照）。

04 (三)本院就本件訴訟有審判權：

05 經查，水利局因防汛興築渡頭堤防所需，於53年間收購楊鴻  
06 源所有之系爭土地，並經將上開土地辦理登記為臺灣省所  
07 有，管理機關為水利局，登記原因為「收購」。準此，可知  
08 水利局斯時收購包含系爭土地在內之土地，確有其特定之行  
09 政目的及用途，其後因收購之行政目的已不存在時同意發還  
10 部分土地，雖本件係水利局於53年5月收購系爭土地時，並  
11 無行政程序法之相關規定，然觀諸收購之契約目的及整體特  
12 徵，應認該收購之性質較類似於行政程序法第135條前段規  
13 定之行政契約。是以，縱兩造及輔助參加人於近60年後均未  
14 能提出當時收購之相關書面資料，惟依前開說明，應認臺灣  
15 省政府收購系爭土地，應屬行政程序法第135條前段規定之  
16 行政契約，則原告主張依解除契約後之公法上不當得利返還  
17 請求權，請求被告將中華民國所有坐落臺北市士林區永平段  
18 4小段755地號土地應有部分808分之30之土地，並於原告返  
19 還545元時，將上開土地所有權登記予原告公司共有，堪認  
20 屬於行政訴訟法第2條規定之公法上爭議，本院即有審判  
21 權，先此敘明。

22 (四)原告並無請求被告返還755地號土地應有部分808分之30之公  
23 法上不當得利返還請求權：

24 本件原告雖主張依輔助參加人64年10月7日函所示內容可  
25 知，系爭土地因防汛之行政目的已不存在，故收購系爭土地  
26 之行政契約，由原告解除後，原告自得請求被告返還755地  
27 號之應有部分給共有人等語。惟查：

- 28 1.臺灣省政府為興築渡頭堤防所需，於53年5月間收購原告父  
29 親楊鴻源所有重測前臺北市士林區溪洲底段溪洲底小段878  
30 地號部分土地（該部分土地即57年7月5日分割出之系爭土地

01 ，即878-4地號土地），嗣經士林地政事務所以62年12月13  
02 日將系爭土地辦理登記為臺灣省所有，管理機關為水利局，  
03 登記原因為「收購」。其後，系爭土地於68年9月21日分割  
04 出同小段之878-7、878-8地號土地，該3筆土地與同區段同  
05 小段874地號等共52筆土地，於71年4月28日合併重測為臺北  
06 市士林區永平段4小段754、755、756、757地號等4筆土地，  
07 該756地號土地又於100年8月1日分割為同小段756、756-3地  
08 號等2筆土地等情，此有878-4地號土地登記簿、878-7地號  
09 土地登記簿、878-8地號土地登記簿及755地號土地登記第二  
10 類謄本（本院卷第41至55頁）、相關土地沿革表（本院卷第  
11 241頁）在卷可稽。準此，系爭土地既經多次「合併分  
12 割」，且原告亦無法證明原遭收購之系爭土地之實際坐落位  
13 置。此外，本院111年度訴字第900號事件涉及原告請求上開  
14 756-3地號土地應有部分移轉登記，與本件同屬涉及系爭土  
15 地之爭議（即原告亦主張該部分已因無防汛之目的而請求返  
16 還），經本院調閱本院111年度訴字第900號卷宗，該事件於  
17 112年9月13日經原告之聲請而至現場履勘，並囑託士林地政  
18 事務所測量而製成系爭複丈成果圖，但觀諸當日之勘驗筆錄  
19 乃記載：「因現場之堤防已不清楚是否為價購當時之堤防，  
20 也看不出有舊有堤防之存在，878-4地號土地因分割又合併  
21 重測等因素，暫時無法判斷與系爭756-3地號土地之差異，  
22 故仍依原告之主張，按系爭756-3地號土地與堤防間之距離  
23 測量。」（本院卷第403-425頁）上開勘驗筆錄及所附照  
24 片，業經本件言詞辯論期日對兩造提示，並經原告表示無意  
25 見在案（本院卷第490頁），由此亦可徵系爭土地因多次分  
26 割且收購距今已隔60年，土地之地形地貌已全然改變，已無  
27 法判別舊有堤防之位置，而現場之防洪牆是否即為收購系爭  
28 土地當時之防洪牆亦無從得知。綜上，系爭土地是否已符合  
29 64年10月7日函所稱「在現有防洪牆頂外緣起向堤內水平量  
30 距11公尺以外」之要件、系爭土地與收購當時之土地是否同  
31 一，以及所主張返還之755地號土地應有部分808分之30是否

01 確屬當時收購契約之同一標的等事實，原告均無法證明，而  
02 本院亦已基於職權窮盡調查之能事，然該部分因地形地貌之  
03 改變及多次分割後，已無法重現當初之土地使用狀態，致該  
04 部分之事實仍陷於真偽不明，故雖原告主張系爭土地收購之  
05 行政目的已不存在，爰解除收購系爭土地之行政契約，並請  
06 求被告返還755地號土地應有部分808分之30，應無可採。

07 2.此外，64年10月7日函乃載明：「……本案申請發還之土地  
08 在現有防洪牆頂外緣起至堤內水平量距11公尺以內者，為防  
09 汛道路亟待使用，必須保留，自應不予發還，在11公尺以外  
10 者，希即查明依法辦理發還手續。……」等語（原處分卷第  
11 8-22頁），依上開函文可知，凡臺灣省政府為興築渡頭堤防  
12 所需，而於53年5月收購之土地，在斯時防洪牆頂外緣起至  
13 堤內水平量距11公尺以外者，即得請求發還。而於原告請求  
14 發還後，被告向輔助參加人函詢系爭土地是否於發還之範  
15 圍，經輔助參加人函覆：878-7、878-8地號土地未列於64年  
16 10月7日發還土地清冊內（原處分卷第6-7頁），況經核對64  
17 年10月7日函所檢附之系爭發還土地清冊（本院卷第247-256  
18 頁）及原告所主張發還之755地號土地謄本得見（本院卷第5  
19 5頁），755地號土地分割前之土地為874地號土地，而874地  
20 號土地並未列於返還範圍，況該地號土地為李鎮聲等3人所  
21 所有，此有874地號土地登記簿在卷可稽（本院卷第497頁），  
22 是以，系爭土地確實並未列於系爭發還土地清冊內。再者，  
23 經檢視上開函文所檢附之系爭藍晒圖，系爭土地係位於堤防  
24 及堤道範圍內，自應屬「自現有防洪牆頂外緣起向堤內水平  
25 量距11公尺為防汛道路等使用土地仍必須保留」之情形，亦  
26 可徵原告請求發還之土地不在發還之範圍內。

27 3.再者，原告係主張系爭土地符合輔助參加人64年10月7日函  
28 所述得予發還之要件，足知收購系爭土地之行政目的已不存  
29 在，原告依法自得解除該收購契約等語。然而，揆諸前開行  
30 政程序法第149條準用之民法第254條至第256條之規定，並  
31 無關於所謂收購目的已不存在之解除事由，本件亦查無收購

01 878-4地號土地之行政契約，故無從知悉該收購契約有無約  
02 定之解除事由。是以，縱認該行政契約存在，因無法定或約  
03 定解除事由，原告自不得僅以收購系爭土地之行政目的已不  
04 存在為由，遽主張有權得解除該收購契約。

05 (五)綜上，系爭土地並不符輔助參加人64年10月7日函所述得予  
06 發還之要件，且原告亦未取得解除收購系爭土地之行政契約  
07 之權源。從而，原告依解除契約後之公法上不當得利返還請  
08 求權，請求被告返還系爭土地應有部分與共有人，即屬無  
09 據，應予駁回。

10 八、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本  
11 院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

12 九、結論：本件原告之訴為無理由。

13 中 華 民 國 113 年 7 月 4 日

14 審判長法官 鍾啟煌

15 法官 吳坤芳

16 法官 李毓華

17 一、上為正本係照原本作成。

18 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  
19 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內  
20 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，  
21 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  
22 繕本）。

23 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，  
24 逕以裁定駁回。

25 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  
26 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不  
27 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。  
28

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	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

<p>律師為訴訟代理人</p>	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
<p>(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</p>	<p>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。</p> <p>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>
<p>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。</p>	

中 華 民 國 113 年 7 月 4 日

書記官 謝沛真