臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭
114年度訴字第1316號
115年7月16日辯論終結

原　　告　李月桂

　　李梅珍

　　陳彥宏

共　　同
訴訟代理人　郭登富　律師
被　　告　桃園市政府水務局

代　表　人　劉振宇（局長）
訴訟代理人　王唯鳳　律師
上列當事人間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

一、事實概要：

原告於民國113年5月間，將其等共有桃園市桃園區慈文段1491地號（下稱系爭土地）、1490地號、1501地號、1502地號等4筆土地，欲以新臺幣（下同）5,700萬元出售予訴外人（姓名及名稱詳卷），嗣於113年9月間經測量鑑界時發現系爭土地約有5、6坪土地遭被告逕作下埔仔溪溝渠之用，原告至此始知土地遭占用之情，也因此無法以原先談妥上開價格出售（因此遭買受人扣除120萬元）。又系爭土地遭被告占用作為水道溝渠之面積為17平方公尺（下稱系爭水道），為

臺灣桃園地方法院113年度重訴字第565號受理原告對被告所提損害賠償民事事件（該案判決下稱系爭民事一審判決）所進行勘驗測量而得。因系爭土地早於95年間遭被告占用作為系爭水道之用，使原告完全不能使用收益該部分土地，乃具公用地役關係，原告因公益而遭受特別犧牲，被告卻未給予相當補償，亦未辦理徵收而強行占有使用，屬無法律上原因而受有利益，嚴重侵害原告所有權，致原告受有損害，故被告應負不當得利返還之責，原告爰依行政訴訟法第8條規定，提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1. 由桃園市政府都市計畫土地使用分區（或公共設施用地）證明書可證，原由原告所共有上開4筆土地已列入都市計畫，被告本應採徵購或其他方式取得，然卻對於使用系爭土地部分面積作為系爭水道，自始未有徵收徵購。原告僅於109年及113年因土地異動而繳納系爭土地之地價稅，始終不知其等名下共有之系爭土地逕遭被告挪作溝渠之用，於113年9月13日出售土地進行測量時，方知土地遭占用，而原告與訴外人原訂的買賣契約（下稱系爭買賣契約），也因系爭水道存在，遭訴外人扣除120萬元，使原告無法完整取得買賣價金。系爭土地有17平方公尺遭被告作為水道溝渠之用，乃具公用地役關係，原告有因公益而遭受特別犧牲，被告卻未予相當補償。被告係於95年間即未經原告同意或未以徵收土地方式，逕行將系爭土地之17平方公尺作為溝渠之用，致原告就該部分土地完全不能使用收益，受有特別犧牲。系爭水道既於95年間（或是更早之前）已有施作，造成原告後續無法就系爭土地使用收益，且被告亦未辦理徵收，卻強行占有使用，乃屬無法律上原因而受有利益，已嚴重侵害原告所有權，致原告受有損害，被告應負不當得利返還之責，故原告依行政訴訟法第8條提起一般給付訴訟，請求被告給付公法上不當得利。

2.依司法院釋字第400號解釋、最高行政法院109年度判字第145號及第412號等判決意旨，及公法上不當得利法律關係類推適用民法關於不當得利要件及效果之規定，被告無權占用系爭土地之17平方公尺作為系爭水道，雖已超過5年，然原告所請求者，乃依系爭買賣契約第5條之土地移轉現值，以契約成立時當期113年度之土地公告現值為準，經查詢當期地價資料，系爭土地之當期公告現值為每平方公尺94,200元，被告確實無權占有原告之土地為17平方公尺，經乘以當期公告現值94,200元，為1,601,400元（計算式：17×94,200＝1,601,400）。又依行政程序法第131條第1項規定，公法上之請求權，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，考量原告請求乃是相當於租金損害之不當得利，故比照民法第126條規定，乃請求5年期間相當於租金損害之不當得利時，故1,601,400元再乘以5年期間，共計原告所得請求公法上不當得利金額為8,007,000元（計算式：1,601,400×5年＝8,007,000）。

㈡聲明：

被告應給付原告8,007,000元，及自起訴狀繕本送達之翌日起至清償日止，按年息百分之5計算之利息。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.依臺灣高等法院108年度上字第823號民事判決意旨，可知土地縱為河川覆蓋，所有權並不因之喪失，僅在因供水、供通運、灌溉、動力、公共飲水、疏洪、排水等公共利益範圍內，其權利行使受限制而已。又依司法院院解字第2887號解釋，可知凡因天然形勢匯集水流之水道，無論曾否經過人工整理，仍不失為天然水道。查系爭水道歷年來為南崁溪支流下埔仔溪所流經之範圍，其最初開始流經之起始日期已不可考，僅知最遲於67年間即已存在，數十年來位置均無變動、亦無改道情形，顯見系爭水道流經系爭土地業已歷時久遠，客觀上具有提供當地沿岸居民排水、疏洪等功能之情形。

2.經調閱系爭土地地籍異動索引資料，系爭土地係因69年間地籍圖重測而來，系爭水道最遲於67年間即已存在，並非被告所施作之工程，而原告於持有土地所有權之期間，其等無法使用系爭水道的土地，係起因於系爭土地為下埔仔溪所流經之範圍所致，具有供當地排水洩洪之公共目的用途，縱使桃園市公所嗣後針對下埔仔溪沿岸所為相關改善工程，亦未改變系爭水道既有供沿岸居民排水、疏洪等功能之事實，故原告就系爭土地使用受限制之損害，與桃園市公所相關改善工程並無相當因果關係，依最高行政法院109年度判字第145號、97年度判字第95號等判決所示，機關對於具有公用地役關係既成水路為改善及維護之行為，並非無法律上之原因，原告所述，容有誤會。

3.系爭土地為下埔仔溪所流經之範圍，歷時久遠、起始日期已不可考，更是原告於取得系爭土地所有權之前既有存在的事實，原告持有系爭土地所有權之期間，對於系爭水道所流經之土地範圍，其使用收益權能本就受到前開既有客觀事實限制，實難謂受有損害之情形。被告為下埔仔溪實際水路所及之管理機關，依權責分配所為管理行為，亦非公法上不當得利之情形。是以，原告依公法上不當得利法律關係，請求被告返還5年期間相當於租金之不當得利，並加計法定利息，顯無理由。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、本院之判斷：

㈠前提事實：

前揭事實概要欄之事實，有系爭土地、1490地號、1501地號、1502地號等4筆土地之土地所有權狀（本院卷第27-39頁）、土地登記第一類謄本（本院卷第41-55頁）、系爭土地歷次異動索引（本院卷第117-120頁）、系爭買賣契約（本院卷第57-67頁）、系爭民事一審判決及所附桃園市桃園地政事務所土地複丈成果圖（本院卷第69-85頁）、114年

5月26日被告所拍攝現場照片（本院卷第111頁）在卷可稽，堪可認定。

㈡應適用之法令及說明：

司法院釋字第400號解釋意旨：「憲法第15條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。……。既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償。各級政府如因經費困難，不能對上述道路全面徵收補償，有關機關亦應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償。若在某一道路範圍內之私有土地均辦理徵收，僅因既成道路有公用地役關係而以命令規定繼續使用，毋庸同時徵收補償，顯與平等原則相違。」係指私有土地因符合既成道路要件而存在公用地役關係時，有關機關應依據法律辦理徵收或給予相當補償，尚非賦予土地具公用地役關係之所有權人主動請求國家為徵收之權利。上述司法院釋字第400號解釋理由書意旨：「公用地役關係乃私有土地而具有公共用物性質之法律關係，與民法上地役權之概念有間，久為我國法制所承認（參照司法院釋字第255號解釋、改制前行政法院45年判字第8號及61年判字第435號前判例）。既成道路成立公用地役關係，首須為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；其次，於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；其三，須經歷之年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限定其期間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，僅能知其梗概（例如始於日據時期、八七水災等）為必要。」所指成立公用地役關係之3項要件，雖係針對私人所有既成道路，然私人土地供水路等排水設施使用之事實，其土地因供排水公益目的之必要，而由公眾使用，其性質與司法院釋字第400號解釋理由書所指之既成道路為

不特定之公眾通行所必要，而供公眾通行之性質相似，應可類推適用，惟仍須具備上述3項要件，始得成立公用地役關係。易言之，既成水路成立公用地役關係，應符合下列要件：(1)排水設施（含水路本身）須為供不特定之公眾排水需求所必要者；(2)土地供水路等排水設施使用之初，土地所有權人並無阻止之情事；(3)經歷之年代久遠而未曾中斷（最高行政法院112年度上字第683號判決參照）。

㈢經查：

1.依被告所提114年5月26日被告所拍攝現場照片（本院卷第111頁）、農業部林業及自然保育署航測及遙測分署於67年12月16日所拍攝航空照片（本院卷第113頁）、擷取自內政部國土測繪中心國土測繪圖資服務雲查詢結果畫面之系爭土地於94年間歷史圖層影像（本院卷第115頁）、系爭土地歷次異動索引（本院卷第117-120頁）、原告所提系爭民事一審判決及所附桃園市桃園地政事務所土地複丈成果圖（本院卷第69-85頁）所示，可知位處系爭土地內東南一側之系爭水道呈現西南、東北走向，而依前開67年12月16日拍攝航空照片及94年間歷史圖層影像，皆可見系爭土地之東南側有位置及走向相同之長條狀渠道，足認系爭水道至少於67年間起即已存在，且迄今未見有位置變動或改道之情況，而持續供兩旁不特定公眾住戶使用至少長達40餘年以上，亦未見原告或其被繼承人於該水道流經系爭土地內之初或其後，有何阻止系爭水道流經系爭土地內之情形，而此等流經系爭土地內之使用狀態迄原告自承於113年9月間欲出售系爭土地經測量鑑界時始發現時，顯然歷時逾45年而未曾中斷，揆諸前開說明，足徵位處系爭土地內之系爭水道已屬於形成公用地役關係之排水路。至觀之原告所提改制前桃園縣政府95年1月2日府水區字第0940365981號函（本院卷第87頁）所示，至多僅能證明桃園市公所曾於95年間基於管理及維護之公益所需，著手施作涵蓋系爭水道在內之溪流整治或改善工程，而函請桃園市政府同意展延並副知被告（區域排水課）之情事，尚

無從據以認定係被告有逕行占用系爭土地挪作溝渠所用而受有利益，致原告受有財產上損害之情事。

2. 又位處系爭土地內之系爭水道既具公用地役關係，業如前述，則其在供水路排水使用目的之必要範圍內，該系爭土地歷來之所有權人之行使即受到限制，其受利益者為水道兩旁不特定公眾住戶，對之依權責分配而為管理機關之被告並未受有利益，自不構成公法上不當得利，縱致原告之財產遭受損害，然並非含被告在內之國家機關「依法行使公權力」所致，且既未經徵收，亦不生補償問題。從而，原告執前揭主張要旨1.、2.所稱之公法上不當得利請求權抑或特別犧牲之損失補償請求權並不存在，是其訴請如其聲明所示被告應給付金額及遲延利息，核無理由，應予駁回。

3. 本件判決基礎已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一一論述之必要，併予說明。

五、結論：原告之訴為無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　3　　日

審判長法　官　林家賢

法　官　吳坤芳

法　官　郭淑珍

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
㈠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。
㈡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。
是否符合㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　115　　年　　8　　月　　10　　日

書記官　張正清