臺北高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5LO;@109年度訴字第

110年2月3日辯論終結

原　　告　德安開發股份有限公司
代　表　人　黃春發（董事長）
訴訟代理人　林淑惠　律師
被　　告　行政院農業委員會農田水利署
代　表　人　蔡昇甫（署長）
訴訟代理人　施嘉鎮　律師
　　宋佳恩　律師

上列當事人間有關農田水利事務事件，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、程序事項：

原告起訴時，被告原為臺灣北基農田水利會，其代表人為花村祥，嗣於本件訴訟程序進行中，因自民國109年10月1日起農田水利法施行，改制為「行政院農業委員會農田水利署」，機關代表人為蔡昇甫，並已具狀聲明承受訴訟（本院卷第181頁），應予准許。

二、事實概要：

原告於78年12月23日向被告申請移用二坪圳灌溉水源供其新開發社區公共給水使用，經被告以79年1月25日北農水管字第0130號函（下稱79年1月25日函）同意將坐落改制前臺北縣○里鄉○○里○○段大坪小段106地號等22筆農田（合稱

系爭農田），面積計5.5667公頃之灌溉水源移用作為原告公共給水，原告每年應向被告繳納水源移用費新臺幣（下同）54萬7,500元。嗣原告於80年1月18日以新社區尚未開發完成，迄未移用灌溉水源，向被告申請減免水源移用費，經被告以80年2月11日北農水管字第157號函（下稱80年2月11日函）同意原告在未移用水源前，暫行減半繳納用水費在案。另原告為新開發社區範圍內之花木澆灌用水，於108年10月3日向被告申請確認取水位置，經被告以108年11月5日北農水管字第1080002011號函（下稱系爭函）復原告略以：被告前同意原告移用二坪圳灌溉水源係作為公共給水使用，非為花木澆灌使用，且經現場勘查二坪圳水源水量逐年減少，枯旱時期灌區農田灌溉用水已有不足，無多餘且穩定之水量可供原告作為後續社區範圍內之花木澆灌使用，又原告業已取得台灣自來水股份有限公司（下稱自來水公司）第一區管理處108年2月27日台水一工字第1080001577號函（下稱108年2月27日函）同意於改善既有設備後予以供水，則無需移用被告灌溉水源作為公共給水使用，乃依法自109年1月1日起廢止79年1月25日函，並停徵水源移用費。原告認被告79年至108年間所收取793萬8,750元之餘水使用費構成公法上不當得利，向訴願機關訴請撤銷系爭函仍遭駁回（對系爭函未續提起行政訴訟而確定），遂提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張略以：

㈠原告就前揭開發，經自來水公司108年2月27日函同意於改善既有設備後予以供水在案，且經被告勘查二坪圳水源水量逐年減少，枯旱時期灌區農田灌溉用水已有不足，無多餘且穩定之水量供原告使用，且有損害農田灌溉公共利益等情，即有行政程序法第123條第4款所定情事，自得依該規定以系爭

函自109年1月1日起廢止79年1月25日函一情，願共體時艱，不再異議。惟被告以79年1月25日函，同意將坐落改制○○里鄉○○里○○段大坪小段106地號等22筆農田面積共5.5667公頃灌溉水源移用作為公共給水，並約定每日移用水量為1,250立方米，載明原告每年應向被告繳納水源移用費54萬7,500元整。足見被告所徵收之上開費用為「移用水源費」。訴願決定亦同認定被告以79年1月25日函同意將系爭農地灌溉水源移用作為原告開發社區公共給水使用，係依組織通則第28條規定徵收餘水使用費，其性質為在不影響農田灌溉之運作下，亦得作農田灌溉以外之用，以充分利用水資源。

㈡農田水利會組織通則（已於109年10月1日廢止，下稱組織通則）第28條規定：「農田水利會得徵收建造物使用費、餘水使用費，列為事業收入。」而同通則第29條規定：「農田水利會依前4條規定（即包括第28條之規定）徵收各費之適用對象、種類、徵收程序及其計算基準之辦法，由主管機關定之。」又依組織通則第28條規定，農田水利會得徵收各費之適用對象、種類、徵收程序及其計算基準，均須有法律之規定，而非農田水利會可任意為之。承此，農田水利會徵收同法第28條之餘水使用費，其計算基準，自須由主管機關制定徵收辦法為之。復查，行政院農業委員會依組織通則第29條規定訂定之農田水利會費用徵收辦法（下稱徵收辦法）第3條規定：「本辦法所稱各項費用，係指會費、工程費、建造物使用費及餘水使用費」。益徵農田水利會得徵收費用之種類各有不同。而關於農田水利會徵收「餘水使用費」之計算基準，應依徵收辦法第11條規定之公式計算，即其收費標準須以「該地區當年會費最高徵收額」，除以「該地區前一年每公頃平均年計實際用水量（立方公尺）」，再乘以「實際

使用水量」，始為合法。惟被告自79年2月起迄108年11月止，均是以定額之方式即79年2月10日起至80年1月止為每年向原告徵收54萬7,500元，嗣自80年2月28日起至108年11月止則改為每年徵收27萬3,750元，合計共收取原告793萬8,750元之移用水費。然原告自79年2月迄108年11月止，實際上並未移用二坪圳灌溉用水，此亦為被告系爭函中所是認。承此，被告於上開期間向原告徵收水源移用費793萬8,750元，顯失其依據，而受有不當之利益。則被告本件行政處分縱無違法或不當，其既對原告廢止原79年1月25日之同意函，原告自得依行政訴訟法第8條第1項及民法第179條、第233條之規定，請求被告返還前已徵收之餘水使用費793萬8,750元及法定遲延利息。

㈢爰聲明求為判決：被告應給付原告793萬8,750元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按年息百分之5計算之利息。

四、被告則以：

㈠原告繳納之水源移用費為附隨於79年1月25日函准許原告移用灌溉水源之處分所生公法上負擔，非屬不當得利：

1.依最高行政法院107年度判字第176號判決及最高行政法院94年度判字第2033號判決意旨，公法上不當得利返還請求權，係於公法之法律關係中，受損害者對無法律上之原因而受領給付者，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。又公法上不當得利，雖然實定法尚無一般性規定，然為公法上固有之法理，可與民法不當得利制度相比擬；被上訴人之前並未對於該行政處分提起行政爭訟，且依該行政處分之內容繳納登記規費，上訴人受領款項，有該行政處分為據，並非無法律上之原因而受利益，並不構成不當得

利。查本件被告以79年1月25日函同意將系爭農田，面積計5.5667公頃之灌溉水源移用做為原告公共給水時，便同時要求原告每年應向被告繳納水源移用費54萬7,500元（原證1），足見此一費用之收取即為附隨於准許原告移用灌溉水源處分所生之公法上負擔無疑。又原告於80年1月18日向被告申請減免水源移用費時，被告並以80年2月11日函同意原告在未移用水源前，暫行減半繳納用水費。由此可見，被告向原告每年收取27萬3,750元之水源移用費，均屬有據。再者，被告後雖以系爭函廢止前揭79年1月25日函，惟此屬合法行政處分之廢止，並為原告所不爭執。則79年1月25日函之效力，依行政程序法第125條前段規定，應係自109年1月1日後方向將來失其效力。則被告於79年1月25日至109年1月1日間，向原告收取水源移用費，皆係本於合法有效之79年1月25日函所為，揆諸前揭實務見解，自屬有法律上原因而受有利益，並不構成不當得利。

2.姑不論本件被告所為之79年1月25日函乃屬合法有效之行政處分，原告倘認被告於79年1月25日函命其繳納水源移用費之數額等原處分內容違法，依前揭實務見解之意旨，即應循行政救濟程序請求撤銷79年1月25日函，而非逕先提起一般給付之訴以規避訴願前置主義及提起行政救濟時效等規定。

㈡就79年1月25日函計算原告每年應繳納54萬7,500元餘水使用費相關法令依據說明如下：

1.由組織通則第10條、第28條規定可見，農田水利事業之餘水管理確實為農田水利會之自治事項範圍，此並為司法院釋字第628號解釋理由書所肯認，且法律並已授予農田水利會得徵收餘水使用費之權限。是以，本件被告於臺灣省農田水利會組織規程第41條第1項第1款訂定徵收餘水使用費範圍內，

以79年1月25日函命原告每年繳納54萬7,500元餘水使用費，應屬有據。

2.另就被告有無針對餘水使用費另行發布自治規章部分，經確認後彼時被告並未就此另行發布自治規章，且因距79年1月25日函做成已有30年餘，故就被告彼時計算原告申請移用水源而衍生之管理、維護及折舊等成本或按其他標準收取費用之相關資料文件，均已逾檔案保存年限而無從查考。惟原告倘認為79年1月25日函命其繳納水源移用費之數額等原處分內容違法，即應循相關行政救濟程序請求撤銷79年1月25日函為是，而非提起一般給付之訴後，再要求就79年1月25日函內容為實質審查，進而規避訴願前置主義及提起行政救濟時效等規定。

㈡就徵收辦法第11條收費標準公式所稱之「使用水量」，說明如下：

1.經查，徵收辦法第11條所稱之「使用水量」，係指申請水量。又自原告78年12月23日申請書（按：被告係於同年月27日收受）說明處記載：「……故請貴會派員前來實地勘察，惠予每日調撥1,250立方公尺水量供作公共給水……」，而79年1月25日函說明二並載明：「……同意將系爭農田面積計5.5667公頃灌溉水源移用作為公共給水，每日移用水量為1,250立方公尺……」（詳原證1）可見，被告係同意原告移用其所申請之水量，而非原告所稱係實際用水量云云。更甚者，自79年1月25日函說明三記載：「貴公司（按指原告）每年應向本會繳納水源移用費54萬7,500元整，請於79年2月14日前派員來會繳納，否則視為棄權論。」即可知，原告於79年1月25日函作成後，倘未有實際用水，只要依上開說明之意旨，逾期不繳納每年應繳之水源移用費，即會生棄權效

果。則原告主張本件係被告預收費用云云，顯與79年1月25日函之意旨大相逕庭，應不可採。

2.徵收辦法第11條收費標準公式中區分「實際用水量」及「使用水量」不同用語之意義，說明如下：

所謂「實際用水量」，係指前一年度每公頃農田實際供水量，有別於灌溉計畫的計畫用水量（即期作開始前，依耕作制度、作物種類、預計種植面積、土壤質地及輸水損失等因素所預估之灌溉需水量）。故依收費標準公式，農田實際供水量少則費用高，反之則低；「使用水量」則係指申請餘水使用之申請水量。又改制前各地水利會依餘水使用申請人申請水量而提供水利設備或灌溉餘水，因其所衍生之管理、維護及折舊等成本，並不因申請人未使用餘水而停止產生。是以本件原告於80年間以未移用灌溉水源向被告申請減免費用後，被告考量上情，方以80年2月11日函同意原告得於未移用水源前暫行減半繳納費用。且此後原告亦仍持續繳納之減半後費用，未有任何異議或提起救濟。則原告於近30年後突向被告主張此為不當得利云云，實令被告不解。

㈣並聲明求為判決：原告之訴駁回。

五、上開事實概要欄所述之事實經過，除下列爭執事項外，其餘為兩造所不爭執，並有：系爭函（本院卷第29頁至31頁）、訴願決定書（本院卷第33頁至51頁）、被告79年1月25日函（本院卷第19頁至27頁）、原告78年12月23日移水申請書（本院卷第87頁至88頁）、被告回函定期實地會勘（本院卷第89頁至92頁）、陳進吉等人灌溉水源移用同意書（本院卷第93頁至94頁）、原告申請分配時間取水申請書（本院卷第99頁）、被告80年1月7日回函檢附二坪圳輪灌時間表（本院卷第101至103頁）、原告申請減免水費申請書、80年2月7日實

地勘查紀錄及被告80年2月11日回函（本院卷第105頁至110頁）、原告108年10月3日申請確認取水位置函及附件（本院卷第111頁至116頁）、自來水公司108年2月27日函（本院卷第121頁至122頁）等文件可參，自堪認為真正。是本件爭執事項厥為：原告基於公法上不當得利法律關係請求被告返還前已徵收之餘水使用費793萬8,750元及法定遲延利息，有無理由？

六、本院之判斷：

㈠本件應適用之法令：

1.按農田水利會係由法律設立之公法人，為地方水利自治團體，在法律授權範圍內享有自治之權限。農田水利事業之餘水管理乃農田水利會自治事項之一，農田水利會並得依法徵收餘水使用費（組織通則第10條第1款、第28條規定參照）。是關於餘水管理，組織通則已授予農田水利會得訂定自治規章以限制人民自由權利之自治權限。依該通則第29條（中華民國54年7月2日制定公布）規定，徵收餘水使用費之標準及辦法固係授權省（市）主管機關訂定，臺灣省政府據此並已就餘水使用費訂定一定之徵收標準及程序，然若有規範未盡部分，農田水利會訂定自治規章予以補充，並報請主管機關核備者，尚符合上開通則第29條規定之意旨；依組織通則第10條第1款規定，農田水利會具有興辦、改善、保養及管理農田水利事業之任務。而農田水利會於改善現有灌溉輸配水設施、減少輸水損失及提高用水效率後所節餘之餘水，不僅得再分配予會員供農田灌溉之用，且在不影響農田灌溉之運作下，亦得作農田灌溉以外目的之使用，以充分有效利用水資源，是農田水利事業之餘水管理自屬農田水利會之自治事項範圍，農田水利會可依調配用水現場實際節餘水量及其操

作難度，調整供水優先次序。法律已授予農田水利會就餘水使用費之徵收，得訂定自治規章限制人民自由權利之自治權限。而餘水使用者則負有繳納之公法上金錢給付義務，為餘水使用者之公法上負擔。人民與農田水利會間因徵收餘水使用費事件所生之爭議，為公法上爭議（司法院釋字第628號解釋意旨參照）。

2.次按組織通則第28條規定：「農田水利會得徵收建造物使用費、餘水使用費，列為事業收入。」、第29條規定：「農田水利會依前四條規定（即包括第28條之規定）徵收各費之適用對象、種類、徵收程序及其計算基準之辦法，由主管機關定之。」臺灣省政府為辦理組織通則第22條、第29條及第35條規定事項，因而制訂發布臺灣省農田水利會組織規程（已於94年10月7日廢止），該組織規程第41條第1款規定：「餘水使用費或建造物使用費，徵收標準如下：一、餘水使用費，最低不得低於該地區最高之會費收費率。」嗣於92年8月15日行政院農業委員會依據組織通則第29條規定之授權另訂定徵收辦法，該辦法第3條規定：「本辦法所稱各項費用，係指會費、工程費、建造物使用費及餘水使用費」、第11條規定：「農田水利會徵收餘水使用費，依下列公式計算，並得加計特別加強管理費。收費標準＝【該地區當年會費最高徵收額(元/年)÷該地區前1年每公頃平均年計實際用水量(立方公尺】X使用水量(立方公尺)。」

㈡原告主張依公法上不當得利法律關係與被告間發生財產上之給付關係，並無理由：

1.本件原告依行政訴訟法第8條第1項提起一般給付訴訟，訴請被告給付如聲明所示之金錢，並以公法上不當得利為其請求權基礎，是本件首需論究者即在於被告是否因原告所主張之

公法上不當得利而對於原告負有金錢給付義務。按「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」為行政訴訟法第8條第1項所明定。據此，人民與中央或地方機關間，就公法上原因而生之財產上給付，得提起一般給付訴訟。至於發生公法上給付請求權之原因，無論基於法規之規定、行政契約之約定或事實行為均屬之，故本於行政契約之約定或公法上不當得利返還請求權，均屬公法上給付請求權之發生原因。又按關於公法上不當得利，目前尚無實定法加以規範，其意涵應藉助民法不當得利制度予以釐清。參酌民法第179條規定：「無法律上原因而受利益，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。」可認公法上不當得利返還請求權，係於公法之法律關係中，受損害者對無法律上之原因而受利益者，請求其返還所受利益之權利，以調整當事人間不當的損益變動。公法上不當得利返還請求權需具備以下4要件：1.須為公法關係之爭議；2.須有一方受利益，他方受損害；3.受利益與受損害之間須有直接因果關係；4.受利益係無法律上原因（最高行政法院107年度判字第321號判決意旨參照）。

2.原告主張：自79年2月迄108年11月止，實際上並未移用二坪圳灌溉用水，被告於上開期間向原告徵收水源移用費793萬8,750元，顯失其依據，而受有不當之利益等語，惟查，農田水利會（自109年10月1日起農田水利法施行，始改制為行政機關即「行政院農業委員會農田水利署」）既為公法人，其控制水量及分配灌溉用水，乃至於給水路之維護、修補與管理，要皆具有公權力行使之性質，且揆諸前揭司法院釋字

第628號解釋意旨，人民與農田水利會間因徵收餘水使用費事件所生之爭議，可定性為公法上關係之爭議固無疑義。然原告於78年12月23日向被告申請移用二坪圳灌溉水源供其新開發社區公共給水使用，經被告以79年1月25日函同意將系爭農田，面積計5.5667公頃之灌溉水源移用作為原告公共給水，原告每年應向被告繳納水源移用費54萬7,500元。嗣原告於80年1月18日以新社區尚未開發完成，迄未移用灌溉水源，向被告申請減免水源移用費，經被告於80年2月7日至現場勘查屬實，並以80年2月11日函同意原告在未移用水源前，暫行減半繳納用水費在案，足見原告於向被告繳納餘水使用費之初，即明知新社區尚未開發完成，雖向被告申請取得移用灌溉用水之權利，但並未實際移用水源，並以此為由，請求被告減免徵收獲被告同意，是原告繳納餘水使用費之時，即並非以有實際使用灌溉用水為前提要件，嗣後得否反於之前主張，以因未實際移用水源為由主張受有損害，已非無可議。

3.又按「行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。」，為行政程序法第110條第3項所明定。被告自79年2月起迄108年11月止，收取原告所繳納793萬餘元之餘水使用費之公法上原因，當係基於79年1月25日函行政處分之效力而來，縱依原告主張嗣後發覺該函有不符徵收辦法規定之情事云云，然在原告為新開發社區範圍內之花木澆灌用水，於108年10月3日向被告申請確認取水位置，經被告重新審認後發覺原告將原申請之移用水量，轉而作為花木澆灌用水，顯與原告原申請目的為「住戶無水飲用」之目的不符，遂於108年11月5日以系爭函復原告略以：「被告前同意原告移用二坪圳灌溉水源係作為公共給水使用，非為花

木澆灌使用，且經現場勘查二坪圳水源水量逐年減少，枯旱時期灌區農田灌溉用水已有不足，無多餘且穩定之水量可供原告作為後續社區範圍內之花木澆灌使用，又原告業已取得自來水公司第一區管理處108年2月27日函同意於改善既有設備後予以供水，則無需移用被告灌溉水源作為公共給水使用，乃依法自109年1月1日起廢止79年1月25日函，並停徵水源移用費。」等語，換言之，被告79年1月25日函並未經撤銷（僅自109年1月1日起廢止）之情形下，前為受領餘水使用費公法上給付之原因關係即未消滅，尚不足以構成公法上不當得利之法律關係，而本件原告事發後迄今，未曾針對被告79年1月25日函同意移用灌溉水源，及80年2月11日函同意減半徵收函為異議或提起救濟，另雖曾針對系爭函提起訴願，嗣亦未續行提起行政訴訟而確定等情，既為其所是認，原告主張被告受領系爭餘水使用費已欠缺公法上原因關係，遽謂基於公法上不當得利法律關係有對被告之返還請求權存在云云，顯屬無據。

4.末以，行政院農業委員會係於92年8月15日始依據組織通則第29條規定之授權另訂定徵收辦法，在此之前係由臺灣省政府依上開通則第29條規定之授權，於84年5月27日修正發布臺灣省農田水利會組織規程，其第41條第1款規定：「餘水使用費或建造物使用費，徵收標準如左：一、餘水使用費，最低不得低於該地區最高之會費收費率。」是就餘水使用費之徵收標準設最低費率限制；另臺灣省政府於78年3月24日修正發布臺灣省農田水利會各項費用徵收要點予以規制。除此以外，對於未盡之事項，農田水利會為執行其徵收餘水使用費之自治權限，得訂定自治規章予以補充，並報請主管機關核備，本件被告依據79年1月25日、80年2月11日函向原告

收取餘水使用費，並未另行發布自治規章，原告未能舉證釋明被告前開徵收餘水使用費之函文有何違反前開法令規定之情，徒以嗣於92年8月15日始發布之徵收辦法作為爭執被告自79年2月起收取餘水使用費合法性之依據，殊非足採。至其另主張：徵收辦法第11條關於餘水使用費公式之計算，應以原告實際使用水量為基準，且該費用屬預收性質云云，惟細譯徵收辦法第11條規範之文字可知，該條文中關於徵收收費標準之計算公式既有意區隔使用「使用水量」與「實際用水量」不同之法條文字，兩者文義自應有所不同，又衡以該條文同時規定「得加計特別加強管理費」，足見不論餘水使用申請人是否實際使用，關於水利會因提供水利設備所需之管理、維護及折舊等成本均得要求申請人負擔，縱申請人未用水仍應依據前開收費標準支付餘水使用費，故所謂「使用水量」當應指「申請使用水量」而言，故原告前揭主張本院亦難採憑。

七、綜上所述，原告主張各節，均不足採，原告依公法上不當得利之法律關係，提起本件給付訴訟，請求被告應給付原告已繳納之餘水使用費793萬8,750元，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止，按年息百分之5計算之利息，為無理由，應予駁回。

八、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，併予敘明。

九、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　3　　月　　3　　日

臺北高等行政法院第四庭

審判長法　官　楊　得　君

法　官　洪　遠　亮

法　官　鄭　凱　文

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2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.上訴人或其法定代理人具備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	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

，亦得為上訴審訴訟代理人	。 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　　110　　年　　3　　月　　3　　日

書記官　吳　芳　靜