

裁判字號：臺中高等行政法院 102 年度簡上字第 40 號 行政判決

裁判日期：民國 102 年 09 月 30 日

案由摘要：返還公法上不當得利事件

臺中高等行政法院判決

102 年度簡上字第 40 號

102 年 9 月 27 日辯論終結

上訴人 南投縣政府

代表人 陳志清

訴訟代理人 季嘉尚

蕭雅文

盧政民

被上訴人 李勝朋

上列當事人間因返還公法上不當得利事件，上訴人對於中華民國  
102 年 7 月 2 日臺灣南投地方法院 102 年度簡字第 4 號行政訴訟判決  
，提起上訴，本院判決如下：

#### 主 文

原判決關於命上訴人給付利息及其訴訟費用部分均廢棄，發回臺  
灣南投地方法院行政訴訟庭。

其餘上訴駁回。

駁回上訴部分，上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

#### 理 由

一、上訴人於民國 84 年間依農地重劃條例第 25 條規定辦理南投縣  
南埔二期農地重劃案，將農地重劃土地分配結果公告及通知  
，公告期間為 84 年 1 月 15 日至 84 年 2 月 14 日止。嗣公告期滿確  
定後，上訴人即依農地重劃條例第 34 條及同條例施行細則第  
49 條規定進行確定測量，並以 85 年 10 月 9 日 投府地劃字第  
141180 號函檢送土地所有權人原有土地與新分配土地對照清  
冊，通知訂正分配面積及差額地價，又自 89 年 12 月 8 日起檢  
送「農地重劃土地價款收入專戶繳款書」予應繳差額地價之  
本件被上訴人等農地所有權人，限期於 90 年 2 月 9 日前繳納。  
此後陸續以 93 年 2 月 2 日府地劃字第 09300251520 號、93 年 12  
月 30 日府地劃字第 09302457640 號、95 年 6 月 13 日府地劃字第  
09501130560 號、96 年 12 月 4 日府地劃字第 09602267680 號函

命被上訴人繳納，然被上訴人並未於期間內繳納，上訴人遂再於 97 年 9 月 8 日以府地劃字第 09701718600 號函命被上訴人於 97 年 10 月 31 日前繳納差額地價新臺幣（下同）248,746 元，但被上訴人仍未於期間內繳納。上訴人爰據此為執行名義，於 98 年 12 月 24 日函移送至法務部行政執行署彰化分署（下稱行政執行署彰化分署）強制執行，被上訴人不得已繳清 248,751 元（含執行費 5 元）。嗣被上訴人以上訴人向其請求繳納差額地價之請求權，已罹於時效消滅，是上訴人收取前開執行案款，並無法律上之原因，為公法上不當得利，有返還義務為由，提起本訴，原審判決准其所請，被上訴人不服，遂提起上訴。

二、本件被上訴人於原審起訴主張：按公法上之請求權時效期間為 5 年。本件上訴人於 89 年 12 月 8 日發函檢送「農地重劃土地價款收入專戶繳款書」，要求被上訴人繳納差額地價時，固可認係作成繳交差額地價之行政處分，其公法上之請求權因此中斷，然上訴人僅發函向被上訴人催繳，而未對該事件為實體處理，亦未變更或撤銷前開處分，亦無民法所規定之中斷時效之事由，並不發生中斷時效之效力。是上訴人對被上訴人之差額地價請求權，已因 5 年時效期間經過而消滅，則上訴人於其請求權消滅後，自被上訴人取得之差額地價款項，欠缺法律上原因，屬公法上之不當得利等語。為此依公法上不當得利之法律關係，提起本訴，聲明求為判決：上訴人應給付被上訴人 248,746 元，及自 102 年 5 月 16 日起至清償日止，按年息百分之 5 計算之法定遲延利息。

三、上訴人則以：(一)查行政處分有確定力、形成力及執行力，處分作成後即可作為執行名義移送行政執行，並無所謂處分後應另行起訴始可中斷時效之問題。(二)本件被上訴人積欠之差額地價及執行必要費用 617 元，係被上訴人主動於 102 年 3 月 4 日親至上訴人處繳清，被上訴人既自動清償債務，縱謂上訴人對被上訴人之債權消滅，亦屬被上訴人於清償債務時，明知無給付義務仍為之給付，依民法第 180 條規定，被上訴人仍不得主張其清償債務即係上訴人受有法律上不當得利。(三)被上訴人確因農地重劃時受配土地面積超過其依比例應分

配之土地面積，依法自應補償受配土地面積少於應配面積之土地所有權人，被上訴人因分配結果受有利益，依規定繳交差額地價，自亦未因繳交差額地價而受到損害。而上訴人在受取上開差額地價款之前，即已先行依規定墊支差額地價給受配土地面積少於應配面積之土地所有權人，上訴人自亦未因收取差額地價而受有利益，被上訴人指稱上訴人受有不當利益而請求返還，亦非有理由等語，資為抗辯。

四、原審為上訴人不利之判決，係以：(一)系爭重劃土地分配結果

公告係自 84 年 1 月 15 日至 84 年 2 月 14 日止，因被上訴人於公告期間未提出異議而確定等情，為兩造所不爭，堪信為真。是依農地重劃條例第 27 條之規定，分配於原土地所有權人之土地，自分配確定之日起，視為其原有之土地，上訴人前述農地重劃工程費及差額地價之公法請求權，應自該時點即可行使。惟因行政程序法於 90 年 1 月 1 日施行後，其殘餘期間較行政程序法第 131 條第 1 項（102 年 5 月 22 日修正前）所定 5 年時效期間為長者，即應自行政程序法施行日起，適用行政程序法第 131 條第 1 項關於 5 年時效期間之規定。再查，被上訴人以 89 年 12 月 8 日 投府地劃字第 89192681 號函檢送之「農地重劃土地價款收入專戶繳款書」，核其性質可認係作成繳交差額地價之行政處分，依行政程序法第 131 條第 3 項規定，時效因行政機關為實現該權利所作成之行政處分而中斷。而上訴人嗣後作成 93 年 2 月 2 日府地劃字第 09300251520 號、93 年 12 月 30 日以府地劃字第 09302457640 號、95 年 6 月 13 日以府地劃字第 09501130560 號、96 年 12 月 4 日以府地劃字第 09602267680 號、97 年 9 月 8 日府地劃字第 09701718600 號函等，則係再次重申系爭差額地價尚未繳納，要求被上訴人繳交，而未對本事件為實體處理，亦未就該處分之內容予以撤銷或變更。故上開函文應僅係催繳之觀念通知，僅有中斷請求權時效之效力。上訴人又未提出證據證明有對被上訴人起訴等如民法第 129 條、第 130 條所定之中斷時效事由，足見上訴人為前開強制執行聲請時，其請求權已罹於 5 年時效期間而消滅。是被上訴人主張：上訴人於強制執行後受領被上訴人清償之差額地價，並無法律上之理由等語，應屬可採。(二)按公法上之

請求權做成行政處分後，雖有執行力，惟類推民法消滅時效之法理，其請求權時效僅因做成行政處分而中斷，自中斷之事由終止時，時效即重行起算，有執行力之請求權消滅時效期間至少為5年（民法第137條第1項、第3項參照），並非請求權時效期間自行政處分做成後即停止起算。至法定行政強制執行期間僅為執行合法與否之要件，與請求權時效期間無涉，兩者自無從混為一談。又系爭請求權雖因作成行政處分後取得執行力，而無起訴之必要，然起訴僅為時效中斷事由之一，系爭請求權於行政處分作成後倘無其他中斷時效之事由，其請求權仍將因5年時效完成而消滅。是上訴人抗辯謂行政處分作成後，僅餘執行問題，不生時效消滅云云，洵非可取。

（三）按民法第180條第3款所謂非債清償，須債務人所為給付，係任意為之者，始足當之，若因避免強制執行或為其他不得已之事由，而為給付者，雖於給付時，明知債務不存在，仍非不得請求返還。而此見解與公法上不當得利法律關係之性質並無衝突之處，應可類推適用。經查，上訴人於98年12月24日函送執行機關強制執行被上訴人財產，而被上訴人於102年3月4日向上訴人辦理清償後，執行機關方塗銷被上訴人不動產之查封一節，此有上訴人行政執行案件移送書、上訴人農地重劃土地價款收入專戶繳款書、行政執行署彰化分署函影本各一紙在卷可參。是被上訴人係於上訴人聲請強制執行後，方為清償，其給付並非出於任意為之，揆諸前開說明，被上訴人仍得請求返還此不當得利。上訴人抗辯謂被上訴人已知上訴人請求權可能罹於時效而消滅，仍然向上訴人清償，依民法第180條第3款之規定，不得請求不當得利云云，亦非可信。

（四）被上訴人前固因農地重劃受配土地面積超過其依比例應分配之土地面積，依農地重劃條例規定負有繳交系爭差額地價之義務，於該債權因時效消滅前，被上訴人依法固應繳納系爭差額地價，此時，被上訴人自無因繳交系爭差額地價而受到損害之情形，但於該債權因罹於時效而消滅後，被上訴人依法即取得免為給付之利益，則被上訴人再予清償，即因而喪失免為給付之利益，其自受有損害。而上訴人對被上訴人已無債權卻受領系爭差額地價，顯然亦受

有利益，且兩者間有因果關係。是上訴人受領被上訴人給付之系爭差額地價，洵屬不當得利，應予返還。上訴人抗辯稱被上訴人已知上訴人請求權可能罹於時效而消滅，仍然向上訴人清償，依民法第 180 條第 3 款之規定，不得請求不當得利云云，復非可採等情為論據。

五、上訴人上訴意旨略以：(一)原審既承認上訴人業以下達處分方式命被上訴人繳納差額地價，該行政處分具有存續力與執行力，何來應類推民法第 130 條規定「時效因請求而中斷者，若於請求後 6 個月內不起訴，視為不中斷」之法理，行政處分後尚須另提起其他給付訴訟始能中斷時效？行政機關既有權以下命處分方式命人民繳納公法上金錢義務，處分下達後即已具有執行力，處分書可資據為行政執行之名義，並無另行提起給付訴訟問題，上訴人已行使權利作出行政處分而生時效中斷之事由，且該行政處分迄今無撤銷、廢止或其他事由而溯及既往失效，故並無公法上請求權消滅時效之問題，僅生是否有逾行政執行法第 7 條執行期間之問題。「而行政執行期間經過後，法律效果為不得再執行或免予執行，並非公法上債權當然消滅，而謂公法上債權不存在。」（參照最高行政法院 99 年度判字第 1138 號判決）。上訴人於時效期間內已於 89 年間以下命處分方式行使請求權，下命處分作成後僅有執行期間之問題，被上訴人自動履行債務，事後又謂時效消滅完成，上訴人債權不存在云云，顯非有理。原審判決未充分體認行政處分之特性與民事債權並非完全類似，其理由顯有矛盾。(二)法務部 100 年 1 月 20 日法律決字第 0999057470 號函釋略謂：「……在公法上，並無金錢債務應由債務人加計利息之一般法律原則存在，因此必須法律有明文規定，始應加計利息……」惟本件所收取之差額地價款，係支應同一農地重劃區內受配土地面積少於應配面積應領差額地價之土地所有權人，尚有剩餘，亦留供區內後續農水路相關改善工程使用，並無本於該利益更有所取之情形。揆諸前開見解，在公法上，並無金錢債務應由債務人加計利息之一般法律原則存在，必須法律有明文規定，始應加計利息。原審法院未審究公法上與私法上不當得利之性質差別，驟然判決上訴人

應加計年息百分之5計算利息，亦有判決理由不備之違法等語。

六、本件上訴人於84年間辦理南投縣南埔二期農地重劃案，嗣將農地重劃土地分配結果公告及通知（未含差額地價之繳款書），公告期間為84年1月15日至84年2月14日止。公告期滿確定後，上訴人即進行確定測量，並以85年10月9日檢送土地所有權人原有土地與新分配土地對照清冊，通知訂正分配面積及差額地價，又自89年12月8日起檢送「農地重劃土地價款收入專戶繳款書」予應繳差額地價之本件被上訴人等土地所有權人，限期於90年2月9日前繳納。此後又陸續於93年2月2日、93年12月30日、95年6月13日、96年12月4日發函命被上訴人繳納，然被上訴人並未於期間內繳納，上訴人遂再於97年9月8日命被上訴人於97年10月31日前繳納差額地價248,746元，但被上訴人仍未於期間內繳納。上訴人爰據此為執行名義，於98年12月24日函移送至行政執行署彰化分署強制執行，被上訴人嗣繳清前開金額等情，為原審依法確定之事實。被上訴人嗣以上訴人前開差額地價給付請求權已於95年1月2日罹時效消滅，其予以收受，乃不當得利，爰向原審起訴，原審依前開理由悉准如被上訴人所請，經核除命被上訴人給付利息部分外，並無不合；關於利息部分，則有未合。上訴人不服，據前開理由提起上訴，茲就上訴人上訴意旨是否有理，分別判斷如下。

#### 七、駁回上訴部分

(一)按：1、公法上不當得利返還請求權與民法上不當得利返還請求權相類似，意指請求返還因欠缺公法法律上原因所獲得之給付，其構成要件非在針對受領給付者所造成給付者財產上損害之賠償，純係以欠缺公法法律上原因所造成之財產上變動，請求回復其財產狀況。關於公法上不當得利之返還請求權，我國行政法規雖無明文規定，但其法律概念，已為學術界及實務界所普遍認同，並形成一定程度之法規範，可拘束相關之當事人。其中程序部分，當事人可依行政訴訟法第8條第1項前段規定，向行政法院提起一般給付之訴進行求償；實體部分，則在性質相近似的範圍內，可類推適用民法上

不當得利之相關規定。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。」係屬不當得利之規範，公法上不當得利之返還請求權自可加以類推適用。2、「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。」「（第 1 項）民法總則施行前之法定消滅時效已完成者，其時效為完成。（第 2 項）民法總則施行前之法定消滅時效，其期間較民法總則所定為長者，適用舊法，但其殘餘期間，自民法總則施行日起算，較民法總則所定時效期間為長者，應自施行日起，適用民法總則。」亦為 102 年 5 月 22 日修正前行政程序法第 131 條第 1 項及民法總則施行法第 18 條所明定。又行政程序法於 90 年 1 月 1 日施行前，關於公法上請求權之時效期間，公法並無性質相類之規定，基於實體從舊原則，應無行政程序法第 131 條第 1 項（102 年 5 月 22 日修正前）規定之適用，而應類推適用民法第 125 條一般時效即 15 年之規定；此類推適用之時效期間，若自行政程序法施行日起算，其殘餘期間較行政程序法第 131 條第 1 項（102 年 5 月 22 日修正前）所定 5 年時效期間為長者，參諸前述民法總則施行法第 18 條規定意旨，應自行政程序法施行日起，適用行政程序法第 131 條第 1 項（102 年 5 月 22 日修正前）關於 5 年時效期間之規定，俾兼顧行政程序法規定時效期間為 5 年之目的，以使法律秩序趨於一致（最高行政法院 101 年度判字第 501 號判決意旨參照）。另「消滅時效，自請求權可行使時起算。以不行使為目的之請求權，自為行為時起算。」「（第 1 項）消滅時效，因左列事由而中斷：一、請求。二、承認。三、起訴。」「時效因請求而中斷者，若於請求後 6 個月內不起訴，視為不中斷。（第 2 項）左列事項，與起訴有同一效力：一、依督促程序，聲請發支付命令。二、聲請調解或提付仲裁。三、申報和解債權或破產債權。四、告知訴訟。五、開始執行行為或聲請強制執行。」「時效中斷者，自中斷之事由終止時，重行起算。因起訴而中斷之時效，自受確定判決，或因其他方法訴訟終結時，重行起算。經確定判決或其他與確定判決有同一效力之執行名義所確定之請求權，其

原有消滅時效期間不滿5年者，因中斷而重行起算之時效期間為5年。」分別為民法第128條、第129條、第130條及第137條所明定。上開民法第128條，所謂請求權「可行使」時，係指行使請求權在法律上無障礙時而言，其為債權人一方之事由，致無法行使者，時效之進行不因此而受影響。又所謂時效中斷者，係指時效完成以前，因法定事由之發生，而使前此已進行之時效期間歸於無效，重行起算期間之意。再者上開時效中斷部分，在行政程序法施行前發生之公法上請求權，因相關法律並無規定，亦應予以類推適用，有司法院釋字第474號解釋足參。另公法上請求權，固因請求而生中斷時效之效力時，惟若因前已有行政處分之作成，該行政處分具有執行力，而無重行起訴之必要，致無從於請求後6個月內起訴，以免除類推適用民法第130條規定而生時效不中斷之效果，惟請求權人仍可類推適用民法第129條第2項第5款、同條第1項第3款規定，開始執行行為或聲請強制執行，使生與起訴相同之中斷時效之效果，自無無法中斷時效之問題。再按「行政程序法施行前，關於公法上請求權之時效相關問題，因法律並無明文，固得類推適用民法相關規定；惟類推適用，應就性質相類似者為之；而基於國家享有公權力，對人民居於優越地位之公法特性，為求公法法律關係之安定，及臻於明確起見，公行政對人民之公法上請求權因時效完成者，其公權利本身應消滅。至於司法院釋字第474號解釋亦僅闡明時效中斷及未完成，於相關法律未有規定前，應類推適用民法規定，而不及於時效完成之法律效果；故關於公法上請求權之消滅時效，不宜類推適用民法第144條關於抗辯權之規定。」（最高行政法院95年8月份庭長法官聯席會議(二)決議參照）。3、「經確定判決或其他與確定判決有同一效力之執行名義所確定之請求權，其原有消滅時效期間不滿5年者，因中斷而重行起算之時效期間為5年。」民法第137條第2項定有明文，由此可知私法上請求權之爭執經民事判決確定而具有執行力後，請求權固可執該確定判決聲請執行以行使之，惟亦可能因其未續行實現其請求權之行為，其時效仍繼續進行，非謂此期間僅屬執行期間，期間經過後之法



律效果為不再執行，不生時效消滅問題。於公法上請求權類推適用之結果，亦不得謂行政處分具有執行力後，若未續行實現其請求權之行為，只生行政執行法第7條第1項所定執行期間經過，致生不再執行之結果，而無時效期間進行問題。

4、「重劃後實際分配之土地面積超過應分配之面積者，縣（市）主管機關於重劃土地交接後應通知土地所有權人，就其超過部分，按查定重劃地價，限期繳納差額地價；其實際分配之土地面積小於應分配之面積者，就其不足部分，按查定重劃地價，發給差額地價補償。」農地重劃條例施行細則第51條定有明文。由此可知，差額地價係指農地重劃後土地所有權人實際領回之土地面積與應分配面積有增、減時，由土地所有權人按其差額依評定重劃後地價繳、領之數額。主管機關就差額地價之繳、領，自得依其權限定期通知土地所有權人繳納或發給。

(二)經查：1、本件系爭重劃案土地分配結果公告係自84年1月15日至84年2月14日止，其後上訴人並以85年10月9日檢送土地所有權人原有土地與新分配土地對照清冊，通知訂正分配面積及差額地價。前開差額地價部分，因被上訴人未提出異議而確定，依農地重劃條例第27條之規定，分配於原土地所有權人之土地，自分配確定之日起，視為其原有之土地，則上訴人對被上訴人應給付前述差額地價之公法請求權，應自該時點即可行使。上訴人之此項差額地價給付請求權，其時效期間依前述說明，原應為15年，因行政程序法於90年1月1日施行後，殘餘之時效期間較行政程序法第131條第1項所定5年時效期間為長者，即應自行政程序法施行日起，適用行政程序法第131條第1項（102年5月22日修正前）關於5年時效期間之規定。而依前開說明，系爭行政處分作成後，已生可執行之效力，時效期間可開始進行，與行政執行法第7條規定不生影響。另上訴人以89年12月8日函檢送「農地重劃土地價款收入專戶繳款書」予被上訴人，通知被上訴人繳納差額地價，此通知乃上訴人為執行前開確定差額地價之行政處分所為之行為，並未發生其他公法上之法律效果，自非屬行政處分。原審認此繳款書為行政處分，尚非可取。嗣上

訴人分別於 93 年 2 月 2 日、93 年 12 月 30 日發函命被上訴人繳納，核其內容無非係重申系爭差額地價尚未繳納，要求被上訴人繳交，而未對本事件為實體處理，復未就該處分之內容予以撤銷或變更等情，亦為原審所確定之事實，故上開函文亦僅係通知繳款之觀念通知，並非行政處分，應類推適用民法第 129 條第 1 項規定，認均具「請求」之性質，而有中斷時效之效力。原審又認定上訴人於為前開歷次「請求」之後，始終未為強制執行之聲請等得視為起訴之行為俾免於時效被視為未中斷，故類推適用民法第 130 條之結果，視為未中斷時效。則本件上訴人前述公法請求權之時效期間，即應至 95 年 1 月 2 日屆滿（原應為 94 年 12 月 31 日，因該日為星期六，延至次星期一屆滿）。故本件上訴人對於被上訴人系爭差額地價請求權，於 95 年 1 月 2 日因時效而消滅，其權利本身當時即已消滅，上訴人已無權向被上訴人請求給付差額地價。上訴人嗣又於 95 年 6 月 13 日、96 年 12 月 4 日及 97 年 9 月 8 日發函命被上訴人繳納差額地價，則因本件上訴人之系爭差額地價給付請求權已經消滅，亦已無從回復其權利。上訴人於其差額地價給付請求權利消滅後，復收取被上訴人所給付之系爭差額地價，自屬公法上不當得利，經類推適用民法第 179 條之結果，被上訴人即有權向上訴人請求返還。從而，被上訴人起訴請求判令上訴人給付（248,746 元），即屬有據，原審准如被上訴人之請求，經核即無不合，上訴意旨求為廢棄，為無理由，應予駁回。

#### 八、廢棄發回部分

本件上訴人就利息部分，依前開各詞，認原判決命其給付利息係屬違法。惟按：「審判長應向當事人發問或告知，令其陳述事實、聲明證據，或為其他必要之聲明及陳述；其所聲明或陳述有不明瞭或不完足者，應令其敘明或補充之。」「理由項下，應記載關於攻擊或防禦方法之意見及法律上之意見。」行政訴訟法第 125 條第 3 項、第 209 條分別定有明文；而前開規定，依行政訴訟法第 236 條之 2、第 263 條規定，於簡易訴訟事件之上訴審準用之。經查：本件被上訴人於原審起訴時，聲明就其所請求給付之 248,746 元外，應另給付自

起訴狀繕本送達翌日至清償日止，按年息百分之5計算之利息。而其為此請求之理由，則未為詳細說明，僅於狀內「事實及理由」項下記載此項利息為「法定遲延利息」。則被上訴人請求之此項「遲延利息」係因如何之遲延而生；此項「法定利息」係何項公法法律規定所生或類推適用、準用何項私法法律規定所生，均有未明，亦即被上訴人之陳述尚欠明瞭、完足。依前開規定，原審審判長即有予以闡明並令其敘明或補充之必要。乃原審未遑為之，即就此部分為判決，經核於行政訴訟法第125條第3條規定，即有違反。再者，原審就此部分為被上訴人勝訴之判決，惟於理由項內，並未敘明其所依據之理由，亦有違悞行政訴訟法第209條之理由不備之違法。上訴人上訴意旨就此部分予以指摘，求為廢棄，為有理由。又因本件事實尚未明確，爰將本部分發回原審法院，由其再為調查後另為適法之裁判。

九、據上論結，本件上訴為一部有理由、一部無理由。依行政訴訟法第236條之2第3項、第255條第1項、第256條第1項、第260條第1項、第104條、民事訴訟法第79條，判決如主文。

中 華 民 國 102 年 9 月 30 日

臺中高等行政法院第一庭

審判長法 官 吳 明 鴻

法 官 蔡 紹 良

法 官 詹 日 賢

以上正本證明與原本無異。

本判決不得上訴。

中 華 民 國 102 年 10 月 9 日

書記官 蔡 宗 融

資料來源：臺中高等行政法院裁判書彙編（102年版）第649-662頁