

最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第311號

上 訴 人 林玉芳

訴訟代理人 邱美育 律師

被 上 訴 人 臺北市政府

代 表 人 蔣萬安

訴訟代理人 林光彥 律師

黃靖軒 律師

上列當事人間返還公法上不當得利事件，上訴人對於中華民國112年3月30日臺北高等行政法院109年度訴字第1177號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決關於命上訴人給付被上訴人新臺幣參佰參拾伍萬陸仟伍佰零壹元，及自民國109年10月30日起至清償日止，按週年利率百分之五計算之利息，暨該訴訟費用部分均廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

理 由

一、事實經過：

(一)被上訴人辦理臺北市北投士林科技園區區段徵收開發案（下稱系爭區段徵收案），報奉內政部民國97年11月11日內授中辦地字第0970724700號函核准後，以98年1月5日府地發字第09731538500號公告徵收包括上訴人所有原○○市○○區○○段○小段000地號土地（下稱系爭土地）在內共計827筆土地，公告期間自98年1月6日起至98年2月4日止，並於公告期間受理抵價地申請作業。上訴人於98年1月10日提出由其簽章載明「申請人所有附件所列土地如經發現地下掩埋廢棄物，申請人本人願負清運責任」（下稱系爭清運條款）之抵價地申請書向被上訴人申請發給抵價地。被上訴人以98年2月26日府地發字第09830193300號函（下稱98年2月26日函）通知上訴人系爭土地應領地價補償費新臺幣（下同）85,988,1

01 00元，核定准予發給抵價地在案。被上訴人於98年2月27日
02 登記取得系爭土地，另於104年11月25日將○○市○○區○
03 ○○段00及00地號之抵價地登記予上訴人取得。

04 (二)被上訴人繼以106年11月23日府地發字第10630495900號函知
05 系爭區段徵收案第二期拆遷範圍內包含系爭土地所有權人等
06 配合限期於107年4月30日前搬遷完畢。嗣「北投士林科技園
07 區區段徵收公共工程-填土整地工程(第2期T16、T17、T18
08 以外工區)」於107年7月20日開工後，發現包含系爭土地之
09 部分土地下有掩埋廢棄物，由被上訴人所屬地政局土地開發
10 總隊以107年12月4日北市地發工字第1076003021號函(下稱
11 107年12月4日函)請上訴人依系爭清運條款，於文到30日內
12 將該等地下掩埋之廢棄物(下稱系爭廢棄物)清理完竣，如逾
13 期不為清理，將依廢棄物清理法相關規定代為清理，並向上
14 訴人求償必要費用等語。嗣上訴人未依限處理，被上訴人乃
15 以108年2月1日府地發字第1087010952號函知上訴人將代為
16 清理，並於清理完竣後，向上訴人求償必要費用等語。迄於
17 108年6月21日被上訴人簽立契約變更書以追加工程方式委請
18 施工廠商予以清理，共計支出21,230,246元，乃以系爭土地
19 清理面積所占清理土地總面積比例核算後，以109年7月22日
20 府地發字第10970160951號函請上訴人於109年8月21日前，
21 償還被上訴人支出之清運費3,356,501元。上訴人未繳
22 納，被上訴人乃向原審提起行政訴訟，並聲明：上訴人應給
23 付被上訴人3,356,501元，及自109年10月30日即起訴狀繕本
24 送達翌日起至清償日止，按週年利率百分之5計算之利息。
25 經原判決准予被上訴人之請求後，上訴人提起上訴(另原判
26 決關於被上訴人對原審被告林邱秀華、陳蕊請求給付清運費
27 用，而為一部有理由、一部無理由判決部分，因兩造皆未提
28 起上訴而確定，上訴人就此部分提起上訴求為廢棄，本院另
29 為裁定)。

30 二、被上訴人起訴主張、上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原
31 判決所載。

01 三、原審為不利上訴人部分之判決，係以：

02 (一)系爭清運條款之簽立，核與行政程序法第137條之規定無
03 違，符合行政契約之實質有效要件。兩造間已成立行政契
04 約，上訴人被徵收土地地下如有掩埋廢棄物，應依此行政契
05 約法律關係負清運責任。

06 (二)於107年7月20日施工廠商進場開挖時，發現系爭土地下有掩
07 埋廢棄物，經被上訴人與相關單位會勘後以107年12月4日函
08 請上訴人於30日內將系爭廢棄物清理完竣，逾期未清理則將
09 代為清理並向上訴人求償等語，足認被上訴人已向上訴人催
10 告，上訴人卻未依約清理系爭廢棄物，構成給付遲延，而被
11 上訴人因上訴人遲未清理該廢棄物，考量區段徵收涉及開發
12 土地之重大公益性，在作業時程上如任令拖延，無法達成該
13 行政契約加速區段徵收作業之目的，不得已乃委請施工廠商
14 代為清理該等地下廢棄物，應得準用前揭民法上給付遲延之
15 規定，以其所支出之費用，請求上訴人賠償因其債務不履行
16 而替補之損害賠償。

17 (三)被上訴人為清理廢棄物，於108年6月21日簽立契約變更書以
18 追加工程方式委請施工廠商予以清除、處理，就清理包含系
19 爭土地在內之地下掩埋廢棄物支出共計21,230,246元，再以
20 清理面積比例核算，即系爭土地廢棄物清理面積為240.69平
21 方公尺，計算清理費用為3,356,501元。且本件填土整地工
22 程係依政府採購程序進行，由多家廠商競爭後之市場最低價
23 格，堪認被上訴人為清理系爭土地地下掩埋之廢棄物所為支
24 出，應屬合理有據。

25 (四)直轄市或縣（市）主管機關核定發給抵價地後，至通知土地
26 權利人限期遷移完竣，此一期間，被徵收土地所有權人對於
27 其被徵收土地是否仍得繼續為從來之使用，雖法無明文，惟
28 本於對人民財產權利最小侵害之思考，自應肯定之，為因應
29 此一時期原土地所有權人對於土地之權利義務依法雖已終止
30 或土地所有權雖已移轉主管機關，惟實際上土地並未實際交
31 付主管機關管理，仍係在原土地所有權人之管領下，主管機

01 關為確保土地完好狀態，與被徵收土地所有權人就土地於日
02 後交付主管機關時之完好狀態，另為危險責任分配之約定，
03 尚非法所不許，亦難認有顯失公平之處，系爭清運條款既係
04 約定上訴人就其所有土地如經發現地下掩埋廢棄物由上訴人
05 負清運責任，則該等地下掩埋之廢棄物是否為上訴人所為、
06 是否可歸責於上訴人、是否因上訴人故意、過失所致等情，
07 即非所問等語，為其論據。

08 四、本院查：

09 (一)公法上法律關係，除依其性質或法規規定不得締約者，得以
10 契約設定、變更或消滅之，為行政程序法第135條所規定。
11 按區段徵收乃有別於一般徵收，容許國家以公權力徵收超過
12 興辦事業所需土地，重新加以規劃、整理、開發，取得國
13 家、政府公共建設所需之用地，並於區段徵收完成後，公共
14 設施用地配回政府直接支配使用，其餘可建築之土地，應提
15 供徵收總面積至少百分之四十以上之比例面積作為發交被徵
16 收土地所有權人領回之抵價地，剩餘土地則用以公開標售、
17 標租、設定地上權或專案讓售等，以此方式填補現金補償之
18 資金缺口並取得財源支付區段徵收計畫所需工程款及其他費
19 用之需要。

20 (二)對於區段徵收原土地所有權人之補償方式，可由被徵收人選
21 擇現金補償或領取抵價地〈土地徵收條例(下稱土徵條例)第
22 39條及第40條參照〉。其中抵價地補償，由直轄市或縣(市)
23 政府主管機關估計各路街之區段徵收後地價，提經地價評議
24 委員會評定，作為領回抵價地之計算基準。原土地所有權人
25 係以其應領地價補償費與區段徵收補償地價總額之比率計算
26 其應領之權利價值，再以該權利價值除以其所選取(或抽籤
27 抽中)街廓之抵價地單位地價，計算最後所能領取之抵價地
28 面積(土徵條例第44條、第45條，區段徵收實施辦法第26
29 條、第28條參照)。依此可知，抵價地乃以開發後之土地代
30 替現金補償之特殊徵收補償與開發關係，此與被徵收土地何
31 時發生所有權人變動，係屬二事。為確保區段徵收作業順利

01 進行，不因選擇不領現金補償之被徵收人以埋有廢棄物之被
02 徵收土地申請抵價地，致影響日後區段徵收工程期程，並顧
03 及全體抵價地之公平分配等公益目的，因此，不領取現金補
04 償之原土地所有權人，於抵價地申請書上簽立被徵收土地地
05 下如有掩埋廢棄物願負清運責任之條款，核屬其與主管機關
06 合意達成其用來申請抵價地之被徵收土地如有廢棄物者，申
07 請人願負責清理之行政契約。

08 (三)區段徵收之被徵收土地所有權人如係申請發給抵價地，依土
09 徵條例第48條準用同條例第21條規定，於其接到主管機關核
10 定發給抵價地通知前，雖得就原有土地繼續為從來之使用，
11 但依同條例第40條第3項規定，原土地所有權人對於其土地
12 之權利義務，於接到該管直轄市或縣（市）主管機關核定發
13 給抵價地通知時即告終止，並由政府機關取得土地所有權人
14 之地位而行使權利並負擔義務。至於土徵條例第27條及第28
15 條第1項之規定旨在規範主管機關應於補償費發給完竣或核
16 定發給抵價地後始得通知土地權利人或使用人限期遷移或進
17 入被徵收土地內工作，以及主管機關負有即時管領被徵收土
18 地並儘速完成興辦或開發事業之義務，其非在課予被徵收人
19 在所有權消滅後應為政府機關管理被徵收土地之行政法上義
20 務。被徵收土地所有權之歸屬既係以被徵收人接到主管機關
21 核定發給抵價地通知為區分基準，則所有權於歸屬政府機關
22 後，除別有使用管理約定或法令另有特別規定外，自應由取
23 得土地所有權之政府機關負責管理。

24 (四)按解釋契約，應探求當事人立約之真意，不得悖於經驗法則
25 與論理法則。經查，上訴人於98年1月10日提出由其簽章載
26 明：「申請人林玉芳所有土地(如附表)，列入臺北市北投士
27 林科技園區區段徵收範圍內，茲依據土地徵收條例第40條暨
28 土地徵收條例施行細則第44條等規定檢附下列證件，申請發
29 給抵價地，請准予核定發給，且區段徵收完成後，若實際領
30 回抵價地面積與應抵價地面積有所增減時，同意依土地徵收
31 條例第46條規定繳納或領取差額地價。申請人所有附件所列

01 土地如經發現地下掩埋廢棄物，申請人本人願負清運責
02 任。」等語之申請書申請抵價地，並經被上訴人以98年2月2
03 6日函知上訴人系爭土地應領地價補償費85,988,100元，核
04 定准予發給抵價地，被上訴人即於98年2月27日登記為系爭
05 土地之所有權人，上訴人則於104年11月25日經分配作業登
06 記取得○○市○○區○○○段00及00地號之抵價地。查系爭
07 清運條款雖為兩造簽訂之行政契約(下稱系爭契約)，惟系爭
08 契約應履行之債務與因違反廢棄物清理法所生應清理之行政
09 法上義務，二者性質殊異。上訴人就其被徵收土地選擇申領
10 抵價地補償而簽訂系爭契約，其對於系爭土地之權利義務既
11 於接獲核定發給抵價地之通知時終止，並由政府機關取得土
12 地所有權而承擔該土地之權利義務，衡諸前述土徵條例之規
13 定及衡諸常理所能預見者，上訴人簽訂系爭契約同意履行清
14 運廢棄物之債務範圍是否不包括被上訴人取得系爭土地所有
15 權後應由被上訴人管理土地期間產生之廢棄物?又系爭廢棄
16 物究係何時存在或產生，攸關係爭契約責任之釐清?自滋疑
17 義。乃原審未依上開土徵條例等規定詳為探求當事人真意，
18 並詳查細究系爭廢棄物存在之時點，逕以基於對人民財產權
19 最小侵害之思考，原土地所有權人於獲核定發給抵價地通知
20 後，應解為對原有土地仍得繼續從來之使用，並因主管機關
21 取得所有權後尚未實際管理土地，率認系爭契約乃主管機關
22 為確保土地完好狀態而與被徵收土地所有權人另為危險責任
23 之分配，故在被上訴人取得系爭土地所有權後長達9年期間
24 屬於未實際點交仍應由上訴人負責管理並就可能屬於此段期
25 間產生之廢棄物負清運責任，無顯失公平之處，即有可議。
26 又原判決既認系爭清運條款既係約定上訴人就其「所有」土
27 地如經發現地下掩埋廢棄物由上訴人負清運責任，似意謂上
28 訴人係就其處於系爭土地所有權人期間之廢棄物負清運責
29 任，乃又認系爭土地未點交被上訴人前所發生掩埋廢棄物應
30 由上訴人清運，進而為不利上訴人之判決，除不適用上開土
31 徵條例等規定及說明意旨外，並有判決理由矛盾之違誤。

01 (五)綜上所述，原判決有如前述之違法，且與判決結論有影響，
02 上訴意旨求予廢棄，為有理由。又因本件事證尚有由原審再
03 為調查審認之必要，本院無從自為判決，故將原判決廢棄，
04 發回原審高等行政訴訟庭更為審理。

05 五、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1
06 項、第260條第1項，判決如主文。

07 中 華 民 國 114 年 1 月 16 日

08 最高行政法院第二庭

09 審判長法官 陳 國 成

10 法官 高 愈 杰

11 法官 蔡 如 琪

12 法官 林 麗 真

13 法官 簡 慧 娟

14 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

15 中 華 民 國 114 年 1 月 16 日

16 書記官 蕭 君 卉