最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第603號

上　訴　人　昶笙福企業股份有限公司
代　表　人　賴俐云
訴訟代理人　張慶宗律師
被上訴人　嘉義縣環境保護局
代　表　人　張根穆
訴訟代理人　蔡易紘律師
　　辜倩筠律師

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107年7月10日高雄高等行政法院106年度訴字第433號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、被上訴人之代表人石秉鑫於訴訟中變更為張根穆，業據新任代表人聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、緣上訴人從事廢棄物清除處理業，領有南投縣政府核發之甲級廢棄物處理許可證（許可證字號：府授環廢字第1010249857號）。被上訴人接獲陳情，派員稽查嘉義縣○○鎮○○○段○○○○○○號倉庫（下稱大林場址）遭堆置廢棄物，○○○鄉○○○段大堀小段308、313地號土地（下稱水上場址，與大林場址合稱系爭2場址）遭放置桶裝廢棄物並滲漏不明液體等事實，報經臺灣嘉義地方法院檢察署（嗣更名為臺灣嘉義地方檢察署，下稱嘉義地檢署）偵結起訴，認上訴人前負責人賴永泰及總經理陳宏瑜共同涉犯廢棄物清理法第46條第4款等罪嫌，將製程蒸餾處理後所生廢樹脂及殘留廢液等、製程所生產品防水膠、因銷售不佳而報廢不用之廢PU渣，並收受各事業機構所生事業廢棄物未經處理所生之廢樹脂，以不同代價委託訴外人廿一世紀環保科技有限公司（下稱廿一公司）非法處理事業廢棄物，將前揭事業廢棄物載運至系爭

2場址棄置，嗣經臺灣嘉義地方法院（下稱嘉義地院）分別於民國104年12月31日以103年度訴字第431號、104年度訴字第694號刑事判決，及106年2月14日以104年度訴字第242號刑事判決有罪在案。其間，嘉義地檢署於102年9月6日及同年10月21日會同被上訴人及相關單位分別至水上場址及大林場址辦理現場會勘，經被上訴人作成會勘結論。被上訴人嗣以上訴人會勘後未提出廢棄物處置計畫書為由，分別以102年11月12日嘉環廢字第1020028945號函及103年1月21日嘉環廢字第10300013841號函（以上2函合稱系爭前處分），命上訴人對水上場址及大林場址於102年12月20日及103年3月5日前，提出廢棄物處置計畫書送被上訴人核備後執行清理，並告誡屆期未履行清理義務者，將依廢棄物清理法第71條及行政執行法第27條、第29條規定辦理代履行。但上訴人屆期仍未依系爭前處分辦理，被上訴人乃依行政執行法第27條、第29條規定，分別以103年1月21日嘉環廢字第1030001384號函及同年3月7日嘉環廢字第1030005356號函（以上2函合稱系爭後處分），命上訴人分別就水上場址於103年3月31日前、大林場址於同年5月31日前，繳納清理事業廢棄物代履行費用新臺幣（下同）9,576,000元及32,382,000元。但上訴人屆期仍未依系爭後處分辦理，被上訴人乃將上訴人移送法務部行政執行署彰化分署（下稱彰化執行分署）強制執行，該署於104年5月14日核發執行命令，准許被上訴人向第三人陽信商業銀行股份有限公司（下稱陽信商銀）收取上訴人之存款1,538,055元、向第三人臺灣銀行股份有限公司（下稱臺灣銀行）收取上訴人之存款628,667元，該署復於104年6月3日准許被上訴人向第三人合作金庫商業銀行股份有限公司（下稱合作金庫）員林分行收取上訴人之存款23,626元；嗣上訴人於104年12月11日至105年2月17日陸續匯款至被上訴人指定帳戶總計200萬元，上訴人又分別於105年3月31日、同年4月30日、同年5月15日簽發3紙支票（票面金額總計250萬元），合計上訴人陸續給付代履行費用6,690,348元。嗣被

上訴人以系爭2場址廢棄物經上訴人自行清理，而於105年5月31日以嘉環廢字第1050013835號函廢止系爭後處分，但於105年7月18日以嘉環行字第1050018144號函以兩造間尚涉及代履行執行之行政訴訟案審理中為由，暫不撤回對上訴人代履行費用執行案。嗣本院於106年6月8日以106年度判字第286號判決確認系爭前處分違法，上訴人乃據於106年8月7日以書面請求被上訴人撤回彰化執行分署104年廢費執特專字第54491、54492號代履行費用執行案件，並返還上訴人先前已給付之代履行費用6,690,348元，但未獲被上訴人回應，因而提起行政訴訟，訴請被上訴人應給付上訴人6,690,348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，遭原審以106年度訴字第433號判決（下稱原判決）駁回，上訴人不服，遂提起本件上訴。

三、上訴人起訴主張、被上訴人在第一審之答辯與陳述，均引用原判決所載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：㈠本院106年度判字第286號判決雖確認系爭前處分違法，惟就原審所認定之事實，即上訴人將生產或經手之一般及有害事業廢棄物交由廿一公司清除，但該公司違法將上述廢棄物棄置在系爭2場址，仍予肯認，足見上訴人確為系爭2場址之污染行為人，上開判決結果，尚不能作為上訴人有利之認定。被上訴人於103年8月8日就水上場址308地號土地之土壤及地下水採樣檢測結果，土壤重金屬檢測鋅含量超過土壤監測標準，地下水檢測結果，總硬度及氨氮濃度超過地下水污染監測標準；103年9月9日就該308地號土地之土壤總石油碳氫化合物管制標準檢測結果，超過土壤管制標準；同日就同場址313地號土地之土壤及地下水採樣檢測結果，地下水總硬度及總有機碳濃度均超過地下水污染監測標準；105年8月17日就大林場址之土壤採樣檢測結果，土壤重金屬檢測，鉻、鎳含量均超過土壤管制標準等情況，足認水上場址之土壤、地下水及大林場址之土壤均已受到有害事業廢棄物污染，有必要為全面

檢測及對污染部分為整治。依土壤及地下水污染整治法第7條第5項規定，各級主管機關為查證工作時，發現土壤或地下水因受污染而有影響人體健康或飲用水水源之虞者，得準用同法第15條第1項規定，採取應變必要措施；對於該條項第3款、第4款、第7款及第8款之應變必要措施，得命污染行為人為之，以減輕污染影響或避免污染擴大。該條項第2款、第7款、第8款規定，追查污染責任及移除或清理污染物及其他應變必要措施。同法第43條第6項規定，依上開第7條第5項規定支出之應變必要措施費用，直轄市、縣（市）主管機關得限期命污染行為人繳納。由上述土壤及地下水污染整治法規定可知，上訴人既為系爭2場址污染行為人，除負擔清除廢棄物義務外，亦負擔該場址環境改善及復原等義務。㈡兩造於105年2月16日在彰化執行分署製作執行筆錄時，上訴人負責人賴俐云及被上訴人代理人王忠義分別陳明：「（義務人到場有何請求？）（賴）我們請求移送機關向貴分署聲請延緩105年2月17日的不動產拍賣程序。」「（貴公司提出何種條件再請移送機關認可？）（賴）此筆代履行費用關於廢棄物的棄置，本公司將在105年3月底以前自行清除，本公司已提出嘉義縣水上地區接近清除完畢，接下來是大林地區，本公司提出3張支票及在105年2月17日上午以前繳納現金50萬元，當作代履行費及後續費用，共計3百萬元。」「（貴局是否同意義務人條件，聲請延後？）（王）義務人所提出繳納3百萬元，本局同意，連同義務人之前所繳納369萬元，在貴公司清除棄置物後，將作為土壤檢測及整治等廢棄物清理後續費用，不會退還給公司，本局同意延緩1個半月，請貴分署停止105年2月17日拍賣，另定105年4月6日拍賣期日，若義務人未履行，請貴分署續行拍賣。」「（是否同意移送機關條件？）（賴）同意。」由上述陳述意旨可知，該執行筆錄並非只單純請求延緩拍賣程序，兩造同時合意，若上訴人自行將系爭2場址之廢棄物清除完畢，則上述代履行費用6,690,348元將轉作系爭2場址之土壤檢測及整治等後

續費用，雙方因而成立行政契約。上訴人既為系爭2場址污染行為人，除負擔清除廢棄物義務外，亦負有該場址環境改善及復原等義務，且與被上訴人合意成立上述行政契約，被上訴人基於該行政契約保有該6,690,348元，非無法律上之原因，自不構成公法上不當得利。又該6,690,348元款項入帳嘉義縣廢棄物清除處理基金，均有記載款項來源及支出去向，可達專款專用目的，上訴人主張系爭款項不是該基金合法收入，不能入帳上述基金云云，尚非可採。另上訴人主張因系爭2場址棄置有害事業廢棄物案件，被法院判刑者不只上訴人，被上訴人只向上訴人收取檢測及整治費用，亦不公平云云。然據土壤及地下水污染整治法第43條第9項規定，於繳納義務人有數人者，應就繳納費用負連帶清償責任，所以被上訴人先對上訴人追償，並無不合等語。因認於系爭2場址之土壤檢測及整治完畢及結算費用前，上訴人並不得請求返還，據以駁回上訴人在原審之訴。

五、本院經核原判決駁回上訴人在原審之訴，結論並無違誤，茲補充論斷於下：

㈠按行政程序法第135條規定：「公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之。但依其性質或法規規定不得締約者，不在此限。」可知行政契約係二以上之法律主體，以設定、變更或消滅行政法上法律關係為目的，互為意思表示而合致成立之法律行為。而「行政機關基於其法定職權，為達成特定之行政上目的，於不違反法律規定之前提下，自得與人民約定提供某種給付，並使接受給付者負合理之負擔或其他公法上對待給付之義務，而成立行政契約關係。」亦經司法院釋字第348號解釋理由書揭示甚明。另關於公法上不當得利，尚無實定法加以完整規範，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。」堪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。是公法上不當得利返還請求權需具備以下要件：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。

㈡再按土壤及地下水污染整治法第2條第15款規定：「十五、污染行為人：指因有下列行為之一而造成土壤或地下水污染之人：㈠洩漏或棄置污染物。㈡非法排放或灌注污染物。㈢仲介或容許洩漏、棄置、非法排放或灌注污染物。㈣未依法令規定清理污染物。」第6條第1項規定：「各級主管機關應定期檢測轄區土壤及地下水品質狀況，其污染物濃度達土壤或地下水污染管制標準者，應採取適當措施，追查污染責任，直轄市、縣（市）主管機關並應陳報中央主管機關……」第7條第1、5、7項規定：「各級主管機關得派員攜帶證明文件，進入公私場所，為下列查證工作，並得命場所使用人、管理人或所有人提供有關資料：一、調查土壤、底泥、地下水污染情形及土壤、底泥、地下水污染物來源。二、進行土壤、地下水或相關污染物採樣及地下水監測井之設置。三、會同農業及衛生主管機關採集農漁產品樣本。」「各級主管機關為查證工作時，發現土壤、底泥或地下水因受污染而有影響人體健康、農漁業生產或飲用水水源之虞者，得準用第十五條第一項規定，採取應變必要措施；對於第十五條第一項第三款、第四款、第七款及第八款之應變必要措施，得命污染行為人、潛在污染責任人、場所使用人、管理人或所有人為之，以減輕污染影響或避免污染擴大。」「依第五項規定採取應變必要措施，致土壤、地下水污染情形減輕，並經所在地主管機關查證其土壤及地下水污染物濃度低於土壤、地下水污染管制標準者，得不公告為控制場址。」第13條第1項規定：「控制場址未經公告為整治場址者，直轄市、縣（市）主管機關應命污染行為人或潛在污染責任人於六個月內完成調查工作及擬訂污染控制計畫，並送直轄市、縣（市

）主管機關核定後實施。污染控制計畫提出之期限，得申請展延，並以一次為限。」第15條規定：「（第1項）直轄市、縣（市）主管機關為減輕污染危害或避免污染擴大，應依控制場址或整治場址實際狀況，採取下列應變必要措施：一、命污染行為人停止作為、停業、部分或全部停工。二、依水污染防治法調查地下水污染情形，並追查污染責任；必要時，告知居民停止使用地下水或其他受污染之水源，並得限制鑽井使用地下水。三、提供必要之替代飲水或通知自來水主管機關優先接裝自來水。四、豎立告示標誌或設置圍籬。五、會同農業、衛生主管機關，對因土壤污染致污染或有受污染之虞之農漁產品進行檢測；必要時，應會同農業、衛生主管機關進行管制或銷燬，並對銷燬之農漁產品予以相當之補償，或限制農地耕種特定農作物。六、疏散居民或管制人員活動。七、移除或清理污染物。八、其他應變必要措施。（第2項）直轄市、縣（市）主管機關對於前項第三款、第四款、第七款及第八款之應變必要措施，得命污染行為人、潛在污染責任人、污染土地關係人或委託第三人為之。」第43條第6項規定：「依第七條第五項規定支出之應變必要措施費用，直轄市、縣（市）主管機關得準用第一項及第五項規定，限期命污染行為人、潛在污染責任人、依第三項規定應負責之負責人、公司或股東、場所使用人、管理人或所有人繳納。」

㈡經查，被上訴人原以上訴人會勘後未提出廢棄物處置計畫書為由，分別以系爭前處分命上訴人對水上場址及大林場址於102年12月20日及103年3月5日前，提出廢棄物處置計畫書送被上訴人核備後執行清理，並告誡屆期未履行清理義務者，將依廢棄物清理法第71條及行政執行法第27、29條規定辦理代履行；上訴人屆期未依系爭前處分辦理，被上訴人乃依行政執行法第27、29條規定，以系爭後處分命上訴人分別就水上場址於103年3月31日前、大林場址於同年5月31日前，繳納清理事業廢棄物代履行費用9,576,000元及32,382,000元

；上訴人屆期仍未依系爭後處分辦理，被上訴人乃將其移送彰化執行分署強制執行，經執行後，上訴人陸續給付代履行費用6,690,348元；兩造就上訴人已給付之上開代履行費用6,690,348元，於105年2月16日在彰化執行分署製作執行筆錄時，上訴人負責人賴俐云提出「此筆代履行費用關於廢棄物的棄置，本公司將在105年3月底以前自行清除，本公司已提出嘉義縣水上地區接近清除完畢，接下來是大林地區，本公司提出3張支票及在105年2月17日上午以前繳納現金50萬元，當作代履行費及後續費用，共計3百萬元」之條件，請求延緩翌（17）日之不動產拍賣程序，被上訴人代理人王忠義則提出延緩執行之條件：「義務人（即上訴人）所提出繳納3百萬元，本局同意，連同義務人之前所繳納369萬元，在貴公司清除棄置物後，將作為土壤檢測及整治等廢棄物清理後續費用，不會退還給公司，本局同意延緩1個半月，請貴分署停止105年2月17日拍賣，另定105年4月6日拍賣期日，若義務人未履行，請貴分署續行拍賣。」業經上訴人負責人賴俐云當場表示同意，均明載於執行筆錄，堪認兩造業已合意延緩拍賣程序，並就上訴人若自行將系爭2場址廢棄物清除完畢，則上述代履行費用6,690,348元將轉作系爭2場址之土壤檢測及整治等後續費用，雙方成立行政契約等情，為原審依卷證資料及調查所得而依法確定之事實，核與卷附證據並無不符。且此係兩造以系爭2場址廢棄物清除完畢而無需代履行之前提條件下，就6,690,348元款項之用途另合意成立新契約關係，與系爭前處分或系爭後處分間尚屬不同法律關係，非可混為一談。原判決並論明：彰化執行分署於105年2月16日所為執行筆錄，兩造已經達成合意成立行政契約，被上訴人依該行政契約保有系爭6,690,348元款項，有法律上原因，上訴人在系爭2場址檢測及整治完畢，結算執行費用前，尚不得依公法上不當得利之法律關係向被上訴人請求返還該款項等語，駁回上訴人在原審之訴，自屬有據。上訴意旨主張依本院106年度判字第286號判決既確認系爭前處

分違法，被上訴人亦已廢止系爭後處分，則上訴人與被上訴人於105年2月16日在彰化執行分署所為執行筆錄，顯失所附麗；又依彰化執行分署105年2月16日執行筆錄所載，兩造僅認定該6,690,348元係用以給付代履行費用，並未就進行土壤檢測及整治等費用有任何達成意思表示一致之情形，並無成立行政契約，原判決未詳加調查審究，顯有認定事實未憑證據及理由不備之判決違背法令云云，核屬上訴人所執一己主觀見解，尚非可採。

㈣上訴人上訴意旨又以：縱兩造間已成立行政契約，本件上訴人需負擔環境改善及復原等義務內容均不甚明確，行政法院仍應審查兩造間之給付是否顯不相當；又依土壤及地下水污染整治法第7條第5項、第15條第1項規定可知，其適用前提必須限於該場址已公告為控制場址或整治場址，系爭2場址迄今尚未公告為控制場址或整治場址，被上訴人自無從進行採取後續應變必要措施，原判決均未調查審究，逕認兩造間已成立行政契約，且以上訴人為污染行為人，應負擔該場址環境改善及復原等義務，顯有認定事實未憑證據及理由不備之判決違背法令云云。惟查，依土壤及地下水污染整治法第7條第5項規定，主管機關進行查證土壤、地下水污染情形及污染物來源等工作時，發現土壤、底泥或地下水因受污染而有影響人體健康、農漁業生產或飲用水水源之虞者，則得準用同法第15條第1項規定，採取應變必要措施，此應變必要措施即包括同條項第2款「依水污染防治法調查地下水污染情形，並追查污染責任」、第7款「移除或清理污染物」及第8款「其他應變必要措施」，且依同法第43條第6項規定，上開依同法第7條第5項規定支出之應變必要措施費用，主管機關得限期命污染行為人、潛在污染責任人、場所使用人、管理人或所有人繳納。原判決業論明：被上訴人派員稽查大林場址遭堆置廢棄物，及水上場址遭放置桶裝廢棄物並滲漏不明液體等事實，報經嘉義地檢署偵結起訴，認上訴人前負責人賴永泰及總經理陳宏瑜共同涉犯廢棄物清理法第46條第

4款等罪嫌，將製程蒸餾處理後所生廢樹脂及殘留廢液等、製程所生產品防水膠、因銷售不佳而報廢不用之廢PU渣，並收受各事業機構所生事業廢棄物未經處理所生之廢樹脂，以不同代價委託廿一公司非法處理事業廢棄物，將前揭事業廢棄物載運至系爭2場址棄置，嗣經嘉義地院分別判決有罪在案，經原審調閱該刑事案卷查明，堪認上訴人確為系爭2場址之污染行為人；又被上訴人於103年8月8日就水上場址採樣檢測，土壤重金屬檢測鋅含量超過監測標準，地下水總硬度及氨氮濃度超過監測標準，103年9月9日就水上場址檢測結果，308地號土地土壤總石油碳氫化合物，超過管制標準，313地號土地地下水總硬度及總有機碳濃度均超過監測標準，105年8月17日大林場址檢測結果，土壤重金屬檢測，鉻、鎳含量均超過管制標準等情況，足認其均受到有害事業廢棄物污染，有必要對系爭2場址為全面檢測及對污染部分為整治，依土壤及地下水污染整治法第7條第5項準用第15條第1項規定，應視實際狀況，採取調查地下水污染情形及追查污染責任、移除或清理污染物及其他應變必要措施，並得命污染行為人為之，且依同法第43條第6項規定，上開支出之應變必要措施費用，主管機關得限期命污染行為人繳納；可知上訴人既為系爭2場址污染行為人，除負擔清除廢棄物義務外，亦應負擔該場址環境改善及復原等義務等語，自屬有據，並無上訴人所指原判決認定事實未憑證據及理由不備之情形。至土壤及地下水污染整治法第15條第1項規定雖以控制場址或整治場址為前提，惟原判決係認定上訴人為同法第2條第15款規定之污染行為人，系爭2場址有同法第7條第5項規定之情形，因而準用同法第15條第1項規定之應變必要措施，尚非以其經公告為控制場址或整治場址為前提，此參見同法第7條第7項以依同條第5項規定採取應變必要措施，致污染情形減輕且污染物濃度低於管制標準者，得不公告為控制場址之規定自明。從而，被上訴人所採取之應變必要措施，其費用依法既應由上訴人負擔，是兩造合意將該6,690,34

8元款項轉為支應該應變必要措施費用，與土壤及地下水污染整治法及廢棄物清理法之規範意旨自無牴觸，亦難認其有給付顯不相當之情形。上訴人上開主張，自無可採。

㈤至於上訴人上訴意旨指嘉義縣廢棄物清除處理基金收支保管及運用自治條例第4條第4款「其他有關收入」規定，應緊扣前3款文義，但土壤檢測及環境改善等費用，性質上與上開3款之性質不同，顯非上開第4款內容，且原審並未逐項審查該土壤採樣或檢測相關費用之真實性及必要性，顯有認定事實未憑證據及理由不備之判決違背法令；另依上開自治條例第5條規定，該基金用途必須限於廢棄物清除處理等事項，惟被上訴人所提出之相關費用均為檢測及整治費用，不符廢棄物清除處理費用之規定，被上訴人並無法律上原因可持該6,690,348元，原判決顯有判決不備理由之違背法令云云。實則，上訴人主張依公法上不當得利關係，訴請被上訴人返還所受利益6,690,348元，係以被上訴人所受利益欠缺法律上原因為前提要件，惟依前論，兩造間既存有行政契約關係，於該契約關係消滅前，被上訴人並無欠缺保有該6,690,348元款項之法律上理由，上訴人即無請求其返還所受利益之權利，至於被上訴人應如何保管該款項，則屬另一問題。又被上訴人目前進行之土壤採樣或檢測工作所生相關費用，是否均為上訴人應負擔之應變必要措施費用，則屬契約關係消滅後之結算問題，亦非本件應審酌之範圍，原判決就此所為認定，實屬贅論，惟就本件判決結論尚無影響，原判決仍應予維持。是上訴意旨上開主張，洵非可採。

㈥綜上，被上訴人依兩造間行政契約而保有該6,690,348元款項，自屬有法律上原因，原判決以該契約關係存在時（在系爭2場址檢測及整治完畢，結算執行費用前），並無公法上不當得利可言，因而駁回上訴人請求被上訴人給付該6,690,348元及遲延利息之訴，其結論尚無違誤。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　12　　月　　31　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　吳　明　鴻

法官　蕭　惠　芳

法官　曹　瑞　卿

法官　林　欣　蓉

法官　高　愈　杰

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　　年　　1　　月　　2　　日

書記官　莊　俊　亨