最 高 行 政 法 院 判 決

109年度判字第123號

上　訴　人　新北市政府
代　表　人　侯友宜
訴訟代理人　孔菊念　律師
　　陳怡如
　　高文斌
被上訴人　鄭銘傑
　　莊子華
　　陳淑美
　　陳有義
　　汪月雲
　　陳志生
　　張郁琳
　　李建儀
　　李建毅
　　李建龍
　　張李娥
共　同
訴訟代理人　簡炎申　律師
被上訴人　謝碧霞
　　蘇麗玉
　　張火銓
　　王清興
　　張玉華
　　張玉輝
　　張汶蓉
　　張文權
　　張全立
　　郭傳聖
　　郭傳威
　　張清文

張清亮
陳慧穎
上　一　人
訴訟代理人　絲漢德　律師
曾益盛　律師
陳奕安　律師
被　上訴人　王張靜枝
王建國
王淑如
王淑美
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108年1月17日臺北高等行政法院106年度訴字第1004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、事實概要：

(一)緣內政部民國100年8月16日內授中辦地字第1000725290號函准予辦理臺北港特定區區段徵收，嗣後上訴人以100年8月18日北府地區字第10011154151號公告徵收新北市○○區○○○○段○○○○小段4-3地號等980筆土地。被上訴人王張靜枝、王建國、王淑如、王淑美等4人之被繼承人王火銘(於107年2月19日死亡）及其餘被上訴人，乃依土地徵收條例第40條第1項規定就其被徵收前所○○○區○○○○段○○段53-1地號等7筆及同段○○○○小段1地號等3筆土地（下稱系爭土地）分別向上訴人提出申領抵價地，並於上訴人所製作且載明「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。」之抵價地申請書上簽章。上訴人乃於100年11月21日、101年2月14日、101年5月1日、101年8月17日核定發給抵價地在案。

(二)臺北港特定區區段徵收開發工程第二標於101年5月1日起陸續開工，嗣於101年9月20日起進場鑿除地坪時，即發現部分土地地底下有大量營建廢棄物及垃圾回填，上訴人基於安全考量及為免影響工程進度，仍依施工計畫全面開挖，將廢棄物發掘並堆置後，於102年1月9日邀集各相關單位及本件申請人前往會勘，上訴人復請施工廠商代為清除、處理。嗣後該工程於104年5月辦竣工程部分結算事宜，相關廢棄物及垃圾清除（含集中、運棄、處理）所衍生之費用，上訴人於104年7月28日起陸續發文請本件申請人依前開抵價地申請書內容，於104年9月30日前償還上訴人代為清理廢棄物之費用。

(三)被上訴人迄未繳納，上訴人乃提起本件訴訟，並聲明：1、被上訴人鄭銘傑應給付上訴人新臺幣（下同）1,597,967元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。2、被上訴人莊子華應給付上訴人1,088,933元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。3、被上訴人陳淑美應給付上訴人811,565元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。4、被上訴人謝碧霞應給付上訴人755,556元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。5、被上訴人陳有義應給付上訴人503,704元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。6、被上訴人汪月雲應給付上訴人4,714,220元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。7、被上訴人陳志生應給付上訴人8,965,554元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。8、被上訴人張郁琳應給付上訴人503,234元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。9、被上訴人李建儀應給付上訴人335,490元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。10、被上訴人李建毅應給付上訴人335,490元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。11、被上訴人李建龍應給付上訴人335,490元整，及

自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。12、被上訴人張李娥應給付上訴人348,735元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。13、被上訴人蘇麗玉應給付上訴人193,237元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。14、被上訴人王張靜枝、王建國、王淑如、王淑美應於繼承被繼承人王火銘之遺產範圍內連帶給付上訴人138,027元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。15、被上訴人張火銓應給付上訴人138,027元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。16、被上訴人王清興應給付上訴人138,027元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。17、被上訴人張玉華應給付上訴人96,619元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。18、被上訴人張玉輝應給付上訴人96,619元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。19、被上訴人張汶蓉應給付上訴人34,507元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。20、被上訴人張文權應給付上訴人34,507元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。21、被上訴人張全立應給付上訴人34,507元整，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。22、被上訴人郭傳聖應給付上訴人23,004元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。23、被上訴人郭傳威應給付上訴人23,004元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。24、被上訴人張清文應給付上訴人238,096元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。25、被上訴人陳慧穎應給付上訴人6,155,812元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。26、被上訴人張清亮應給付上訴人238,096元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息。經臺北高等行政法院（下稱原審）判決

駁回，遂提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張、被上訴人於原審之答辯及聲明，均引用原判決所載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：

(一)有關上訴人以行政契約之約定為請求部分：

1.按土地徵收條例第39條、第40條第1項、第2項、第3項、第5項、第44條第1項第1款及土地徵收補償市價查估作業手冊伍、七、(四)、5.規定可知，區段徵收之原土地所有權人可選擇申請發給抵價地，以補償其徵收土地之地價，而補償費係按徵收當期之市價評定，與廢棄物存在與否無關。又依土地徵收條例第21條第1項及第40條第3項規定可知，縱然被徵收人於區段徵收前，就其所有土地之廢棄物有清除義務，該清除義務亦已因主管機關核定發給抵價地而終止，而不負清除之義務。

2.經查，細觀「新北市臺北港特定區區段徵收案土地所有權人申請發給抵價地申請書」（下稱抵價地申請書），其內雖有「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。」文字，且均經被上訴人或其被繼承人簽名或蓋章，然上開有關「願負清運責任」文字，與該申請書之功能、作用與目的無關，亦非在原本被上訴人或其被繼承人於申請書填載、用印時合理預期之內，形同挾帶，況該申請書為制式格式，類似定型化契約，申請人僅能選擇是否填載、用印而無法磋商，亦未以不同字型、字體或顏色明顯標示以促申請人注意，更未在「願負清運責任」文字旁，有單獨之同意簽章欄位，則被上訴人或其被繼承人於申請書末尾之簽章，實難認為亦有對「願負清運責任」文字併同表示承諾之意，亦不能作為承諾負清運責任之證明。被上訴人主張其未曾承諾願負清運責任等語，非不可採；又縱該「願負清運責任」文字部分，可認係一種切結書，惟仍欠缺契約中相互立於對等而表意、磋商致意思表示一致之要素，難認為成立行政契約。

3.退步言，縱認被上訴人或其被繼承人有併同表達對「願負清運責任」承諾之意，而成立行政契約。被上訴人已否認其土地於徵收前有埋廢棄物之事實，復質疑各自土地發掘出廢棄物之數量，是此部分應由上訴人負此事實存在之客觀舉證責任。上訴人雖敘明，本案發掘出之廢棄物之相關量測面積及量體計算均有所依據等語。然查，上訴人所發掘之廢棄物，非必然埋於被上訴人原徵收前之土地。上訴人提出之廢棄物裝車照片、廢棄物裝車攝影檔截圖，僅見挖土機將不明物體挖到貨車車斗之作業情形，對釐清被上訴人之土地是否挖出廢棄物或其數量等節並無幫助；又套繪地籍圖及面積為承攬廠商所做，非地政機關，該處已大面積開挖，承攬廠商是否具備判別地籍、面積專業，已顯可疑；且上訴人挖掘之廢棄物位置若有跨2個地號以上，乃以其個別地號挖掘投影面積占該位置總挖掘面積之比例計算，惟此計算方式之前提，為全區廢棄物之分佈均勻，而並無事證足認如此；另監造單位雖有抽驗表單附卷，但依該抽驗單內容，同無法憑斷被上訴人之土地是否挖出廢棄物或其數量；上訴人徒言被上訴人之土地確有挖出如清運費用明細表所示數量之廢棄物，並未能證明該事實之存在。

4.再者，由抵價地申請書所載，顯然簽名之被上訴人或其被繼承人僅同意如經發現地下掩埋廢棄物，其本人願負擔清運地下掩埋廢棄物之責（行為義務），尚無從擴張解釋認為被上訴人已同意上訴人可逕自清運地下掩埋廢棄物後，再由其本人負擔所支出之費用（金錢給付義務）。換言之，上訴人不能在未另獲被上訴人同意下，由上訴人逕自清運廢棄物後，直接向被上訴人請求給付清運費用。上訴人主張清運責任應非單指清理廢棄物之行為，可包含負擔上訴人代為清運所付出之成本云云，並非可採。且因該等給付義務並無確定期限，依行政程序法第149條規定準用民法第229條第2項規定，上訴人亦應催告履行而其不為履行後，始得依民法關於給付遲延等債務不履行之相關規定辦理。上訴人不循此途，逕自

清運系爭土地地下掩埋廢棄物，而向被上訴人請求給付因此支出之費用，尚屬無據。

5.另細閱102年1月9日會勘紀錄，內容未有被上訴人(或其代表人)自承其原有土地發掘出廢棄物，或表達同意由上訴人代為清運，紀錄中「八、結論」雖有：「一、……為避免影響工進……彥韋營造代為清理，並於過程中全程攝影存證。」、「三、上揭清理、改善及衍生之必要費用，請專案管理機關及監造單位督責彥韋營造於工程施作完竣後提送本局，併同本案航照圖及原土地所有權人資料，以利分算廢棄物清理衍生費用。」之記載，然未經到場之被上訴人簽名同意；渠等僅於甫到場時於簽到表簽名，自不能以此認為到場之被上訴人已簽名表示同意。又會勘當日被上訴人所見乃已大面積開挖後、全部廢棄物起出堆置一旁之狀態，依常情實難分辨其各自原有土地，是否埋有廢棄物，是亦不能將渠等當時之單純沉默，逕解為默示同意；及於收受上開會勘紀錄後至上訴人通知繳納清運費用前，縱未表達異議，亦非可認即係同意此會勘紀錄結論。

6.綜上，上訴人主張其得依本件申請人所為抵價地申請書記載之上開內容，請求被上訴人給付系爭土地地下掩埋廢棄物之清運費用一節，應無足採。

(二)有關上訴人以公法上不當得利為請求部分：

本件上訴人清運地下掩埋廢棄物時，已為系爭土地所有權人，其清運地下掩埋廢棄物，係為改善自己所有土地之行為，應非為被上訴人之利益而為；被上訴人既無義務負擔上訴人逕自清運廢棄物之清運費用，則上訴人支付費用清運自己所有土地之地下掩埋廢棄物，改善自己土地並增益其利用價值，難謂被上訴人因此受有何利益可言。且上訴人受有之損害乃基於其未限期命被上訴人清運前即自行代為清運廢棄物所致，亦非被上訴人所導致，被上訴人縱受有利益，亦難認二者有直接因果關係存在，均核與不當得利之要件尚屬有間。

(三)有關上訴人以公法上無因管理為請求部分：

上訴人支付費用清運自己所有土地之地下掩埋廢棄物，乃改善自己土地並增益其利用價值，故上訴人所為應係為自己而非為被上訴人管理事務；及上訴人未經被上訴人先行確認其原本土地有無掩埋廢棄物或其數量即全數發掘，致雙方陷入爭議，顯見上訴人所為亦未依被上訴人明示或可得推知的意思，再者，上訴人縱有清運義務，於上訴人催告被上訴人履行前，被上訴人亦無支付清運費用義務，故上訴人支付清運費用並不符合成立公法上無因管理要件。

(四)綜上，上訴人依公法契約（即抵價地申請書之同意清運廢棄物之約定）及公法上不當得利、公法上無因管理，提起本件給付訴訟，請求被上訴人應給付上訴人如其聲明所載之金額，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息5%計算之利息，為無理由，應予駁回。

四、上訴意旨略謂：

(一)本件抵價地申請書之所以訂有「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。」之約款（下稱系爭清運約款），係為避免在核發抵價地之前，依土地徵收條例第27條規定，上訴人不得進入被徵收土地施工，致難以發現地下掩埋之廢棄物；又依同條例第40條第3項規定，被上訴人對土地之權利義務，於接到抵價地核定通知時終止，而無法追究系爭土地下存有掩埋廢棄物之清運責任，特於抵價地申請書上，約定需負之清運責任，是兩造間以行政契約模式成立公法上權利義務關係並無違法。原判決認定系爭清運約款非屬行政契約，違背司法院釋字第348號解釋意旨及行政程序法第135條規定，且未就何以該等約款不存在兩造間合致之意思表示而非屬行政契約之約定等節，詳加論述，顯有判決不適用法規、理由不備之違誤。另上訴人以此約款為行政契約，向簽訂清運責任之申請人請求給付代為清運費用，經相似原因事實之本院另案106年度判字第743號判決肯認，認為並非無探求餘地，益徵原判決有適用法規不當之違誤。

(二)原判決持抵價地申請書為制式格式，類似定型化契約，認被上訴人或其被繼承人於申請書上之簽章不能作為承諾負清運責任之證明，惟未對是否準用或類推適用民法第247條之1規定予以論究，等同逕自援引定型化契約之效果而宣告系爭清運約款為無效，顯有判決不適用法規之違誤。且若一味以私法秩序中之定型化契約法理或效果檢視機關之行政行為，實有牴觸行政契約同時具有公益性之本質，更有架空司法院釋字第348號解釋理由書及行政程序法第135條規定鼓勵行政契約彈性運用之意旨。原判決不察此點，應有判決不適用法規及適用不當者之違誤。

(三)由系爭清運約款，應認就申請人願負清運責任一事，兩造已有意思合致，文義並無爭議，所稱清運責任，非僅指清運行為，應包含上訴人代為清運而支付之費用，因兩造應已預見地下掩埋物，本具數量、體積大小等不確定性，則清運方法、費用由上訴人代為清運後而為特定，再向被上訴人請求，應屬契約之真意範圍。縱系爭清運約款未載明清償期，然非不得準用民法第315條規定，上訴人於104年7月28日起陸續發文請被上訴人繳納清運費用，並無違誤。原判決未全盤觀察，忽略約定之原因事實及相關規範，逕以字義任意推解，對上訴人實不公允。退步言，依102年1月9日會勘紀錄結論、被上訴人於收到該會勘紀錄至上訴人函請繳納代為清運費用前，均未表達異議，足見渠等對廢棄物將交由上訴人委託之廠商代為清運，亦於事後與上訴人默示達成合意，原判決不察，無非予被上訴人事後任意毀約之空間；又就系爭清運約款過於限縮解釋，未將誠信原則、公平正義原則涵攝在內，未察本件徵收案的強烈行政公益性，亦徵原判決違背法令之情。

(四)不當得利之利益與損害間之變動，不是以行為人或受益人之主觀利益為判斷標準，受益人客觀、現實上享有利益，該利益導致他人受有損害，且受益人並無法律上原因享有該利益，受益人即應返還該利益，此為不當得利制度之本質。上訴

人雖依土地徵收條例規定而為土地所有權人，惟原判決以上訴人係為改善自己土地之行為、非為被上訴人利益，否認被上訴人受有利益，係持受益人或行為人之主觀角度，不當限縮不當得利之利益客觀性要件，何能謂上訴人之清運行為係為自己所有之利益。且求償型不當得利類型，即他人清償免除其債務而受利益，致他人受損害之情形，向為學者及實務肯認，被上訴人因上訴人代為清運及代為支付相關清運費用，係受有公法上清運義務免除之利益，復無任何法律上原因享有上訴人代為清運所生利益，上訴人依公法上不當得利請求返還清運費用，應非無據，原判決不察，應有判決理由不備、適用法規不當之違法。

(五)本件上訴人之所以清運廢棄物，本係為被上訴人履行其等應負之清運責任所為，此由進場後發現系爭土地下有掩埋廢棄物，上訴人即於102年1月9日召集土地所有權人至現場會勘，並作成會勘紀錄，依該會勘結論，足見上訴人自始即係以為他人管理事物之意思而代為清運，並無改善自己土地並增益其利用價值可言。況參與該次會勘及收受會勘紀錄之被上訴人對上訴人代清運一事均無表達異議，是上訴人委請廠商代清運後再為請款之方式代被上訴人履行約款義務，並未違被上訴人明示或可得推知的意思。原判決不察，應有適用法規不當之違誤。且無因管理法律關係中本人之主觀意思、甚至管理事務之結果是否確實有利於本人，均非所問，則若如原判決之認定，無非再次將被上訴人於系爭清運約款中明確願負清運義務意思表示視為無物，亦未察明上訴人之代為清運行為實已致被上訴人就清運義務有所免除，客觀上顯係有利於被上訴人之結果，而違背無因管理制度之目的，顯有不當。

(六)況本件徵收案的原所有權人達940人，倘因少數廢棄物清理案件致工程及土地點交時程延宕，恐造成更多社會成本及原土地所有權人之損失，因發現廢棄物時，徵收區內大型開發工程正在進行，有開發區出入管制及周邊公共安全維護之必

要，遂進行現場會勘，作成請施工廠商代為清除、處理，由各原土地所有權人負擔清除費用之結論，上訴人代為清運廢棄物，實為兼顧公共利益之不得不然。被上訴人身為土地所有權人，卻未盡土地管理義務，任由系爭土地發生不法掩埋廢棄物之情形，本應自負清運之責，卻拒絕返還代清運費用，致清運廢棄物所生成本轉由行政機關及納稅義務人共同負擔，徒享不法利得，有違公平公允及誠信原則。

(七)廢棄物清理法第71條乃係基於主管機關或執行機關地位對於違反依廢棄物清理法負有清理義務之人所得為之權責規定，涉及主管機關基於職權作成行政處分、行政執行法律關係，與本案上訴人係依系爭清運約款及公法上不當得利、無因管理請求權請求被上訴人給付代履行清運之費用，實屬二事。縱當事人一方為公權力單位，系爭清運約款亦不應當然連結廢棄物清理法而不當限縮解釋被上訴人之清運責任，被上訴人援引與本案無關連之廢棄物清理法第71條規定，作為上訴人依系爭清運約款請求給付代清運費用之前提，顯無理由，此點亦經相似原因事實之本院另案106年度判字第743號判決有所明揭。

(八)上訴人一再主張，兩造間系爭清運約款之訂立係因上訴人為免核定抵價地後，因土地徵收條例第27條、第40條第3項規定，致其無法對原土地所有權人之被上訴人究責之窘境。縱102年1月9日之會勘有邀集上訴人所屬環境保護局（下稱環保局）與會，並於紀錄中有提及廢棄物清理等節，然此亦係基於上訴人機關間權責分工所為，不因此可認核定發給抵價地通知後，仍須俟環保局依廢棄物清理法相關規定予以處分，始有代清運費用之問題，否則將嚴重牴觸土地徵收條例第27條、第40條規定，並不當限縮曲解系爭清運約款之真意。故而，被上訴人援引會勘紀錄指摘上訴人為割裂主張，稱本案須依環保局清查後適用廢棄物清理法處理之抗辯云云，顯無足採等語。

五、本院查：

(一)本件上訴人於原審訴請被上訴人給付如聲明所示之金錢，並以行政契約、公法上不當得利及公法上無因管理為其請求權基礎，是本件首需釐清者，即在於被上訴人是否因上訴人所主張之行政契約、公法上不當得利或公法上無因管理而對於上訴人負有金錢給付義務。

(二)關於行政契約部分：

1.按行政程序法第149條規定：「行政契約，本法未規定者，準用民法相關之規定。」民法第229條規定：「（第1項）給付有確定期限者，債務人自期限屆滿時起，負遲延責任。（第2項）給付無確定期限者，債務人於債權人得請求給付時，經其催告而未為給付，自受催告時起，負遲延責任。其經債權人起訴而送達訴狀，或依督促程序送達支付命令，或為其他相類之行為者，與催告有同一之效力。（第3項）前項催告定有期限者，債務人自期限屆滿時起負遲延責任。」

2.查上訴人主張被上訴人負有金錢給付之契約義務，係以抵價地申請書上「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。」之記載為據，惟查依上開記載，被上訴人僅係願負清運責任，而非給付清運費用，依上開規定，上訴人於發現廢棄物後，應先催告被上訴人履行清運義務，其未經催告，逕自清運廢棄物乙節，為原審依法確定之事實，自難認被上訴人負有遲延或債務不履行責任，則上訴人依行政契約法律關係，請求被上訴人給付清運費用及其利息，尚屬無據。上訴人所稱清運責任包括被上訴人同意上訴人可以逕自清運，再由其負擔費用等語，為無可採。又上訴人主張得準用民法第315條：「清償期，除法律另有規定或契約另有訂定，或得依債之性質或其他情形決定者外，債權人得隨時請求清償，債務人亦得隨時為清償。」之規定云云，惟查上訴人所持以主張之申請書上記載，並非金錢給付義務，已如前述，上訴人尚不得據以主張其得隨時請求清償金錢債權。

3.小結：原判決駁回上訴人關於此部分之請求，其理由雖不盡

相同，惟結論並無二致，尚無判決理由不備或適用法規不當之情事。

(三)關於上訴人主張依公法上無因管理而為請求部分：

1.按民法債編於第1章第1節債之發生第3款設有無因管理之制度，其中第172條規定：「未受委任，並無義務，而為他人管理事務者，其管理應依本人明示或可得推知之意思，以有利於本人之方法為之。」第176條第1項規定：「管理事務，利於本人，並不違反本人明示或可得推知之意思者，管理人為本人支出必要或有益之費用，或負擔債務，或受損害時，得請求本人償還其費用及自支出時起之利息，或清償其所負擔之債務，或賠償其損害。」此一方面使無因管理管理人之管理行為合法化，另一方面則調和管理人及本人間之利害之制度，對於未受委任，並無義務而為他人管理公法上事務，成立公法上無因管理之情形，應可認為得以類推適用。惟依公法上無因管理之法律關係而為請求支出之必要或有益之費用，應具備3要件：須管理他人之公法事務、須無管理之義務且須為他人而管理。

2.按土地徵收條例第39條第1項規定：「區段徵收土地時，應依第30條規定補償其地價。除地價補償得經土地所有權人申請，以徵收後可供建築之抵價地折算抵付外，其餘各項補償費依第31條至第34條規定補償之。」第40條規定：「(第1項)實施區段徵收時，原土地所有權人不願領取現金補償者，應於徵收公告期間內，檢具有關證明文件，以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關申請發給抵價地。該管直轄市或縣（市）主管機關收受申請後，應即審查，並將審查結果，以書面通知申請人。（第2項）土地所有權人依前項規定申請發給抵價地時，得就其全部或部分被徵收土地應領之補償地價提出申請。（第3項)申請發給抵價地者，對其土地之權利義務，於接到該管直轄市或縣（市）主管機關核定發給抵價地通知時終止。……」查上訴人先後於100年11月21日、101年2月14日、101年5月1日及101年8月17日核定發給抵價地並

通知被上訴人，為原審依法確定之事實，則依上開之規定，被上訴人對於系爭土地之權利義務，於接到上開通知時業已終止，由新北市原始取得系爭土地之所有權。又查上訴人係於101年12月22日開始邀集各相關單位及部分被上訴人前往會勘，其後復請施工廠商代為清理，亦為原審依法確定之事實，則上訴人於其所有之土地上清理系爭廢棄物如何能謂無管理之義務，而謂係為他人而管理？

3.小結：上訴人於其以區段徵收而取得之系爭土地清理廢棄物，不能認為係為他人管理事務，上訴人主張依公法上無因管理之法律關係，請求償還為此所支出之費用，於法無據，原判決駁回上訴人關於此部分之請求，核無違誤，並無判決理由不備或適用法規不當之情事。

(四)關於上訴人主張依公法上不當得利而為請求部分：

1.按區段徵收係土地公用徵收之一種方式，公用徵收取得徵收土地之性質，係國家以法律之力，以公法上單方之行政行為即行政處分，使需用土地人取得新權利，同時被徵收者之權利在與此不能兩立之限度內歸於消滅，屬原始取得；且被徵收土地之所有權人取得之補償費，其性質則係為其財產上損失之填補，與因民法上買賣契約而取得價金迥異。因此，被徵收土地所有權人對於需用土地人，不負有民法買賣契約有關物之瑕疵擔保責任或其他債務不履行之責任。查依前引之土地徵收條例第40條第3項規定，申請發給抵價地者，對其土地之權利義務，於接到主管機關核定發給抵價地通知時終止，被上訴人對系爭土地之權利義務，既因區段徵收之核准處分及核定發給抵價地處分之通知而終止，則上訴人對於系爭土地所為之任何清理或改良，均與已非所有權人之被上訴人無涉，其不因此受有利益，則上訴人請求被上訴人依公法上不當得利之法律關係返還其所支出之清運費用，自亦屬無據。

2.又按廢棄物清理法第71條規定：「（第1項）不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得

命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行；直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得免提供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分。（第2項）直轄市、縣（市）主管機關或執行機關依前項規定代為清除、處理廢棄物時，得不經土地所有人、管理人或使用人同意，強制進入公私場所進行有關採樣、檢測、清除或處理等相關措施。（第3項）第1項必要費用之求償權，優於一切債權及抵押權。（第4項）直轄市、縣（市）主管機關或執行機關代為清除、處理第1項廢棄物時，得委託適當公民營廢棄物清除處理機構清除、處理之。」是可知，立法者為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，賦予直轄市、縣（市）主管機關或執行機關上開之執法權限與義務，對於不依規定清除、處理廢棄物之事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者，乃至於容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，上開機關得命限期清除處理；屆期不為清除處理時，得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用；屆期未清償者，移送強制執行；此一必要費用之求償權，優於一切債權及抵押權；此外，於代為清除、處理廢棄物時，尚得不經土地所有人、管理人或使用人同意，強制進入公私場所進行有關採樣、檢測、清除或處理等相關措施。本件上訴人主張於101年9月20日起進場鑿除地坪時，發現系爭土地地底下有大量營建廢棄物及垃圾回填，乃請求系爭土地之前所有權人償還清運之費用，惟查大量營建廢棄物及垃圾回填通常非一朝一夕可致，依上開規定，上訴人係廢棄物清理法之主管機關，本即有權限亦有義務，隨時積極稽查轄內有無不依規定清除、處理廢棄物之情事，並查明係何事業

或受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者所為，而作成行政處分命其負限期清除處理義務，甚至亦得對於容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，作成行政處分命其負限期清除處理義務；而僅有在受處分人於該行政處分所定之期限內不為清除處理時，上訴人或執行機關始得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。

3.結論：上訴人於其以區段徵收而取得之系爭土地清運廢棄物，因而支出系爭費用，固受有金錢之損害，惟被上訴人已非土地所有權人，清運之利益不會歸屬被上訴人；而被上訴人對於上訴人亦並未依法令直接負有償還費用之義務，復未有依行政契約或行政處分負有償還費用之義務，則上訴人主張依公法上不當得利之法律關係，請求償還費用，於法無據，原判決駁回上訴人關於此部分之請求，核無違誤，亦無判決理由不備或適用法規不當之情事。

六、綜上所述，原判決駁回上訴人在原審之訴，核無違誤。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。

七、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　　109　　年　　3　　月　　12　　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　侯　東　昇

法官　陳　國　成

法官　蘇　嬿　娟

法官　鍾　啟　煌

法官　王　碧　芳

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　109　　年　　3　　月　　12　　日

書記官　蘇　婉　婷