臺北高等行政法院判決

106年度訴字第1004號

）FKT64W1Z1X5L0;@107年12月28日辯論

原　　告	新北市政府
代　表　人	侯友宜
訴訟代理人	陳怡如
	高文斌
	楊景超　律師
被　　告	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
上　十一　人	
共　　同	
訴訟代理人	簡炎申　律師
被　　告	謝碧霞
	蘇麗玉
	王張靜枝（王火銘之承受訴訟人）
	王建國（王火銘之承受訴訟人）
	王淑如（王火銘之承受訴訟人）

王淑美（王火銘之承受訴訟人）
張火銓
王清興
張玉華　　現於法務部矯正署花蓮監獄執行中
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
　　陳奕安　律師
　　曾益盛　律師

上列當事人間返還公法上不當得利事件，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：

(一)原告代表人原為朱立倫，於本件訴訟進行中變更為侯友宜，並據變更後代表人侯友宜具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。又被告王火銘於訴訟中死亡，本院已依職權命其繼

承人王張靜枝、王建國、王淑如、王淑美承受訴訟。

(二)按「訴狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或行政法院認為適當者，不在此限。」「有下列情形之一者，訴之變更或追加，應予准許：……二訴訟標的之請求雖有變更，但其請求之基礎不變。」行政訴訟法第111條第1項、第3項第2款分別定有明文。原告追加「以公法上無因管理為請求基礎」部分，就事實關係以觀，其追加之訴與原訴請求之基礎相同，揆諸前揭規定，於法並無不合，應可准許。

(三)被告蘇麗玉、張玉輝、張文權、張全立、郭傳聖、郭傳威、王張靜枝、王建國、王淑如、王淑美經合法通知，無正當理由而未於言詞辯論期日到場，核無行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第386條各款所列情形，爰依原告之聲請，由其一造辯論而為判決。

二、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，嗣後原告以100年8月18日北府地區字第10011154151號公告徵收新北市○里區○○里○段○○○○○段0○0○號等980筆土地。被告係依土地徵收條例第40條第1項規定就其被徵收前所○○里區○○里○段○○段○○○○○號等7筆及同段廈竹圍子小段1地號等3筆土地向原告提出申領抵價地申請，惟原告所製發之抵價地申請書中載明「申請人所有附件所列土地如經發現地下掩埋廢棄物，申請人本人願付清運責任。」被告簽章向原告提出抵價地申請。原告並於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，原告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日邀集被告前往會勘，原告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，原告於104年7月28日起陸續發文請被告依前開抵價地申請書內容，償還原告代為清理廢棄物之費用，惟被告迄仍未繳納，遂提起本件訴訟。

三、原告主張略以：

(一)本開發案於100年8月23日公告徵收，工程於101年5月1日起進場，嗣於開挖時於部分範圍內土地地坪下發現大量年代久遠之廢棄物，其屬徵收前或開工前所掩埋，無從追查行為人，且原告於徵收前亦無從由地表現況查知地下情形，被告既為土地之所有權人，應對系爭土地負善良管理人注意義務或一般人之注意義務，且應對於系爭土地之範圍及情況當知之甚詳，如原土地所有權人長時間對其土地怠於注意或疏於管理，致原本確有排除危害之可能性，卻捨此而不為，致被徵收土地遭掩埋營建廢棄物及垃圾，且已生由原告代為墊付清除處理所需費用之事實。

(二)本區段徵收工程當時已全面開工並於周邊施作圍籬，而地坪下埋有廢棄物之土地占全區面積比例甚少，倘要求所有權人清運，考量一般民眾難以僱用大型機具重車載運，縱其得另委託業者處理，亦有工區管理、出入人車安全疑慮，況因此宕延區段徵收工程，將影響全區區段徵收申領抵價地之地主領回時程及周邊原有居民生活環境品質，故原告始請承攬廠商代為清運，以求工程如期進行。又廠商清運廢棄物過程皆

由監造單位全程攝影監看及拍照存證，並逐車運至資源回收場過磅，全數磅單彙整統計明細亦可至行政院環境保護署事業廢棄物申報及管理資訊系統查詢勾稽，監造單位亦有抽驗表單可資證明，執行清運過程嚴謹；現場挖掘之廢棄物經承攬廠商現場收測，並經監造單位及專案管理機關審核，嗣就其開挖位置套繪地籍圖後，查出廢棄物所在位置屬被告所分別持○○里區○○里○段○○段○○○○○號等7筆及同段廈竹圍子小段1地號等3筆土地地號內，再依據各挖掘量體所在位置分算該量體座落土地應負擔之清運費用。

(三)被告已於抵價地申請書上同意承諾「申請人所有附件所列土地如經發現地下掩埋廢棄物，申請人本人願付清運責任。」被告依該約款負有清運責任，被告明知自己負有清運責任，於會勘時均未表示自行清運之意思，且被告並無異議，當可認被告至少未反對（默示同意）原告請廠商代為清除、處理廢棄物，從而原告代為清運暨支付相關清運費用，爰依該抵價地申請書約款及被告未反對原告代為清運，原告請求被告負擔清運費用。另被告既依抵價地申請書之約款負有清運責任，因原告代為清運暨支付相關清運費用，被告原有系爭土地下所掩埋之廢棄物已清運完畢，被告受有公法上清運義務免除之利益，原告受有代為清運暨支付相關清運費用之損害，二者間具有直接因果關係，被告受利益係無法律上原因，原告亦依公法上不當得利返還請求權請求被告返還相關費用。再者，原告未受被告委任，請專案管理機關及監造單位督責承攬廠商代為清除、處理，利於被告，並不違反被告明示或可得推知之意思，原告代為清運，為被告支出必要之費用，得請求被告償還。準此，原告另依據公法上之無因管理法律關係而類推適用民法第176條第1項無因管理之規定，向被

告請求返還費用。

(四)原告聲明：1、被告鄭銘傑應給付原告新臺幣壹佰伍拾玖萬柒仟玖佰陸拾柒元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。2、被告莊子華應給付原告新臺幣壹佰零捌萬捌仟玖佰參拾參元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。3、被告陳淑美應給付原告新臺幣捌拾壹萬壹仟伍佰陸拾伍元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。4、被告謝碧霞應給付原告新臺幣柒拾伍萬伍仟伍佰伍拾陸元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。5、被告陳有義應給付原告新臺幣伍拾萬參仟柒佰零肆元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。6、被告汪月雲應給付原告新臺幣肆佰柒拾壹萬肆仟貳佰貳拾元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。7、被告陳志生應給付原告新臺幣捌佰玖拾陸萬伍仟伍佰伍拾肆元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。8、被告張郁琳應給付原告新臺幣伍拾萬參仟貳佰參拾肆元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。9、被告李建儀應給付原告新臺幣參拾參萬伍仟肆佰玖拾元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。10、被告李建毅應給付原告新臺幣參拾參萬伍仟肆佰玖拾元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。11、被告李建龍應給付原告新臺幣參拾參萬伍仟肆佰玖拾元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。12、被告張李娥應給付原告新臺幣參拾肆萬捌仟柒

佰參拾伍元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。13、被告蘇麗玉應給付原告新臺幣壹拾玖萬參仟貳佰參拾柒元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。14、被告王張靜枝、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原告新臺幣壹拾參萬捌仟零貳拾柒元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。15、被告張火銓應給付原告新臺幣壹拾參萬捌仟零貳拾柒元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。16、被告王清興應給付原告新臺幣壹拾參萬捌仟零貳拾柒元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。17、被告張玉華應給付原告新臺幣玖萬陸仟陸佰壹拾玖元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。18、被告張玉輝應給付原告新臺幣玖萬陸仟陸佰壹拾玖元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。19、被告張汶蓉應給付原告新臺幣參萬肆仟伍佰零柒元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。20、被告張文權應給付原告新臺幣參萬肆仟伍佰零柒元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。21、被告張全立應給付原告新臺幣參萬肆仟伍佰零柒元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。22、被告郭傳聖應給付原告新臺幣貳萬參仟零肆元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。23、被告郭傳威應給付原告新臺幣貳萬參仟零肆元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。24、被告張清文應給付原

告新臺幣貳拾參萬捌仟零玖拾陸元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。25、被告陳慧穎應給付原告新臺幣陸佰壹拾伍萬伍仟捌佰壹拾貳元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。26、被告張清亮應給付原告新臺幣貳拾參萬捌仟零玖拾陸元整，及自起訴狀繕本送達翌日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。

四、被告鄭銘傑、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、張李娥答辯略以：

(一)廢棄物清理法第71條第1項之規定乃特別針對不依規定清除、處理之廢棄物，所為由行政機關代清理之規定，又行政執行法上所稱之「代履行」，為間接強制方法之一，係指義務人依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，並於上開文書載明不依限履行時將予強制執行之意旨，逾期仍不履行，其行為能由他人代為履行者，由執行機關委託第三人或指定人員代履行之，故必被告置行政處分於不顧，原告始有代為清理或採取恢復原狀措施之問題至明。抵價地申請書雖載有「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」，惟被告並未同意原告代為清運，原告亦表示並未事先徵得被告同意即逕自代為清運；縱欲依抵價地申請書上之承諾，仍應限期命被告清理後，如被告逾期仍不履行時，原告始得代為清理並請求給付清理費用，要無另闢他徑，逕依公法上不當得利請求償還之理。

(二)本件原告提供之表格作為被告申請抵價地使用，被告僅單純認知「作為抵價地申請」而不及於其他，蓋具文字「意思表示」之外觀，並不必然等同於「意思表示」，蓋民法之意思

表示，須出於表意人之「有期望其所為意思表示之行為發生某種法律上之效果意思」，此乃意思表示之主觀要件，或稱之效果意思。本件抵價地申請書之表格形式，並非由被告所單方面作成、或由原告與被告雙方協議作成，而係原告所作成，該申請表格之名稱為「抵價地申請書」，為辦理區段徵收之用，表格中又未以明顯、加大、紅字等特殊字體方式標示，足以讓被告辨識該等有額外增加負擔法律以外義務之文義；且未於該一增加法律所未規定之負擔部分後方，由被告等申請人親自蓋章確認，該約款係以突襲方式記載，應類推適用消費者保護法第12條之違反誠信原則、且對一般民眾之被告顯失公平，是該一內容，應屬無效；是單就該申請表格，顯然不足證明填表人之土地所有權人，有就該一內容知悉係於顯然非法律規定、且願於不平等之地位下受該一文字記載拘束之意思。基上，該「抵價地申請書後段應負清運責任之記載」，實欠缺填表人之效果意思。

(三)公法上無因管理應以為他人管理事務為要件，亦即基於管理所生之事實上利益歸屬他人之意思及行為，而以為他人管理事務為要件。本件原告所為清運，並無為被告管理事務之本意；實則原告所為清運，並非基於無因管理之意思；被告於知悉並前往會勘時，即自始明確表達否認所有土地上有所指廢棄物、或並非該等廢棄物之行為人。原告主張本件為構成行政契約，而主張公法上不當得利或無因管理云云，俱屬違法主張，並且所主張之事實俱無實據等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

五、被告謝碧霞、郭傳聖、郭傳威答辯略以：

被告於填寫申請發給抵價地申請書時有現場反應不同意負擔清運責任，惟原告表示若不簽則不得領取。被告迫於無奈始

簽名，按民法第92條規定，被告得撤銷該意思表示。又原告於未經被告同意情形下代為清運廢棄物，已侵犯被告之處分權，且僅於清運後以照片稱該廢棄物係從被告土地挖掘出來，而未於發現時通知被告到場，如何證明系爭土地挖出廢棄物？原告既然發還被告等40%之抵價地，就代表原告獲得60%之利益，故原告應負擔60%之清運義務等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

六、被告陳慧穎答辯略以：

被告於原告核定發給抵價地通知時，就被徵收土地之權利義務即終止。是被告已非該被徵收土地之所有權人、管理人或使用人，無狀態責任，除非經查明渠等為掩埋系爭廢棄物之行為人，否則被告並無清除之義務。被告無清除系爭廢棄物之義務，且原告清除系爭廢棄物，被告並未受有任何利益，與前開不當得利之要件不符。原告雖援引抵價地申請書上「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。」等語，惟該條款係增加法律所無之限制，顯已違反法律保留原則。原告就系爭廢棄物於土地徵收前即已存在，及各土地之傾倒情形、數量多寡、汙染輕重、傾倒物類別等計算原土地所有權人所應負擔之清運費用之事項，仍負有舉證責任。然原告不僅未盡其舉證責任，甚至未命被告限期清除，即逕行代為清除並請求給付清除之費用，於法自有未合。縱認為本件有無因管理之適用(被告否認)，依法原告應於管理時立即將無因管理之意思通知被告，並俟被告之指示，詎原告未依法將無因管理之意思通知被告，即逕請施工廠商清除系爭廢棄物，核與無因管理之要件有間，是本件原告主張依無因管理之規定，請求被告償還廢棄物清運費用，於法尚有未合等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁

回原告之訴。

七、被告王清興、王文銘、張汶蓉、張文權答辯略以：

被告不服其應給付不當得利之賠償事由，因其共有土地範圍相當大，被告所屬之土地範圍部分以耕種為主，已耕種70多年，並非垃圾廢棄物所在之範圍，且相關單位會勘時被告王清興亦一再否認需負擔共同責任，並繳交空拍圖、土地耕作狀況與證據回函給稽查單位，惟單位皆不受理，有損被告權利等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

八、被告蘇麗玉、張玉輝、張玉華答辯略以：

本件曾於102年1月9日邀請被告所屬環保局及包含被告在內之原土地所有人辦理現場會勘，確認所在地號及範圍，當日查看尚無問題，是被告土地範圍內並無掩埋廢棄物。且若有掩埋廢棄物，系爭土地上之植物應難以生存等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

九、被告張清亮、張清文答辯略以：

本件曾於102年1月9日邀請被告所屬環保局及包含被告在內之原土地所有人辦理現場會勘，確認所在地號及範圍，會勘紀錄明白告知當日查看尚無問題。三年後原告始通知被告有問題，應補交清運費，並將鄰近土地之清運費用向被告請求，從空照圖及鄰近道路概況可知與被告無關，應係原告代為清除系爭廢棄物，堆存於被告土地所生之問題，原告未盡告知義務代為清運等語，資為抗辯。並聲明求為判決駁回原告之訴。

十、本院之判斷：

(一)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。是提起一般給付訴訟，須以有發生公法上請求權之公法上原因存在為要件。所稱公法上給付請求權之原因，包括行政契約之約定、公法上不當得利返還請求權等；另公法上法律關係如具備私法上無因管理要素，亦有成立公法上無因管理法律關係的可能，所生之爭議，可提起一般給付訴訟，請求返還所支費用（參見李建良「公法上無因管理與私法上無因管理的區別」，月旦法學雜誌，2001年6月，73期，頁22-23)。

(二)有關原告以行政契約之約定為請求部分：

1、按土地徵收條例第39條規定：「（第1項）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2項）抵價地總面積，以徵收總面積百分之50為原則。因情況特殊，經上級主管機關核准者，不在此限。但不得少於百分之40。曾經農地重劃者，該重劃地區部分不得少於百分之45。」、第40條第1項、第2項、第3項、第5項規定：「（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。…（第5項）經核定發給抵價地且未依第三項規定改按原徵收補償地價發給現金補償者，其應領之抵價地由該管

直轄市或縣(市)主管機關於規劃分配後，囑託該管登記機關逕行辦理土地所有權登記，並通知原土地所有權人定期到場接管。未按指定期限接管者，視為已接管。」、第44條第1項第1款規定：「區段徵收範圍內土地，經規劃整理後，除依第43條規定配回原管理機關及第43條之1規定配售外，其處理方式如下：一、抵價地發交被徵收土地所有權人領回。其應領回抵價地之面積，由該管直轄市或縣（市）主管機關按其應領地價補償費與區段徵收補償地價總額之比率計算其應領之權利價值，並以實際領回抵價地之單位地價折算之。」。再依內政部所編製土地徵收補償市價查估作業手冊伍、七、(四)、5.：「依影響地價個別因素評價基準查定之市價，並未考量相關費用負擔（如廢棄物清理費用、污染防治費用等），如有廢棄物污染、土壤及地下水污染、水污染、空氣污染等環境汙染情形，應回歸相關法規辦理。」由上揭規定可知，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，且可領得抵價地土地面積係依原應領之抵價補償費折算而來，又補償費係按徵收當期之市價評定，與廢棄物存在與否無關，既不因被徵收的土地有廢棄物存在而影響申請發給抵價地權利，亦不因有廢棄物存在而影響所取得之抵價地面積。又依土地徵收條例第21條第1項規定：「被徵收土地或土地改良物之所有權人，對於其土地或土地改良物之權利義務，於應受之補償費發給完竣時終止。」及上揭同條例第40條第3項之規定可知，縱然被徵收人於區段徵收前，就有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(最高行政法院94年度判字第1080號判決意旨參照)。

2、又參考學者蔡茂寅對「切結書之法律性質」論述（月旦法學，91年8月，87期，頁24-25）所載：「切結書的法律性質，應依其內容判斷之。一、如其內容僅係針對一定之事實有所證明，則屬事實行為之性質，至多僅屬觀念通知而非法律行為。二、如若切結書之內容係在單方面承諾負擔義務或拋棄權利，而無與行政機關達成意思合致之情形者，即應解為人民所為之單方意思表示，如其合法性並無問題，人民即應依其切結內容，受到拘束，惟如前所述，此時之切結書亦得視為處分外之負擔。三、人民依切結書所為的意思表示，如若構成與行政機關所為之雙方法律行為的一部分，而得解為要約或承諾者，則此等切結書亦得構成契約（尤其是行政契約）之一部分。」可知，切結書或承諾書之性質非當然為公法契約，須依切結書所為的意思表示，得解為要約或承諾時，始構成公法契約。

3、經查，細觀本件被告所簽之「抵價地申請書」(見起訴證物卷第7-46頁)，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，且申請書內均經被告等簽名或蓋章；然該簽章之文件為抵價地申請書，簽章目的乃在明確表達申請抵價地之意願，是否及於表達「承諾願負清運責任」？已有可疑，且如上所述，選擇申請發給抵價地為被告權利，與被徵收的土地是否有廢棄物存在無關，亦不影響可領得抵價地之面積，復於核定發給抵價地後，已不負清除義務，足見上開有關「願負清運責任」文字，雖存在於「抵價地申請書」內，但與該申請書之功能、作用與目的無關，亦非在原本被告於申請書填載、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，被告僅能選擇是否填載、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被告注意，更未在「願負清運責任」文字旁，有單獨之同意簽章欄位，則被告於「抵價地申請書」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，被告於申請書上之簽章，亦不能作為承諾負清運責任之證明。被告主張其未曾承諾願負清運責任等語，非不可採；又縱然該申請書內「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。

4、退步言之，縱認為被告於抵價地申請書上之簽章，有併同表達對「願負清運責任」承諾之意，而成立行政契約。被告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。依行政訴訟中一般給付訴訟之舉證責任分配，此部分應由原告負此事實存在之客觀舉證責任。原告雖敘明，本案工程承攬廠商於101年9月20日起進場鑿除地坪時，陸續發現地底下有大量營建廢棄物及垃圾回填，遂將該營建廢棄物及垃圾挖掘出土，並於一旁集中堆置，挖掘廢棄物經承攬廠商現場收測，並就開挖範圍套繪地籍圖及測量面積，查出廢棄物所在位置為被告原所有土地，又挖掘出廢棄物集中堆置，非就單一地號進行全面挖掘，且係為施作道路共管工程，考量其挖掘深度相同，爰挖掘之廢棄物位置若有跨2個地號以上，則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，得出個別地號挖掘出廢棄物量體重量，及現場收測、套繪地籍圖及面積之相關過程、成果均經監造及專案管理單位監看、審認，另清運廢棄物之過程亦經監造單位全程攝影監看及拍照存證，全數磅單彙整統計明細亦可至行政院環境保護署事業廢棄物申報及管理資訊系統查詢

勾稽，監造單位並有抽驗表單可資證明，故本案相關量測面積及量體計算均有所依據等語。然查，本件相關區段徵收案，非僅被告受原告起訴求償，另有為數非少之其他被徵收人因不同地號土地發掘廢棄物，或已和解、或訴訟案正進行中，故原告所發掘之廢棄物，非必然埋於被告原徵收前之土地。原告提出之現場開挖照片、廢棄物裝車照片、廢棄物裝車攝影檔截圖(見起訴證物卷第64-65頁、第187-189頁)僅見挖土機將不明物體挖到貨車車斗之作業情形，至於作業之地點是否在被告土地周遭、挖裝之物體是否為廢棄物則無法得見，對釐清被告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，非專業地政機關，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，亦乏所述判別地籍、面積過程之執行資料可供本院檢視；且原告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（見起訴證物卷第278-289頁），但依該抽驗單之內容，同無法憑斷被告之土地是否挖出廢棄物或其數量；原告徒言被告之土地確有挖出如清運費用明細所示數量之廢棄物，本院認原告未能證明該事實之存在。

5、再者，上開抵價地申請書既僅記載「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」，並無另記載如經發現地下掩埋廢棄物，原告可不須通知被告履行其清運責任，即得由原告逕自清運廢棄物後，向被告請求給付原告支出之清運費用。原告主張探求契約之真意，「清運責任」應非單指「清理」廢棄物之行為，可包含負擔原

告代為清運所付出之成本云云。然解釋契約，固須探求當事人立約時之真意，不能拘泥於契約之文字，但契約文字業已表示當事人真意，無須別事探求者，即不得反捨契約文字而更為曲解。由上開抵價地申請書所載內容，顯然簽名之被告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），尚無從依該項記載內容，擴張解釋認為被告已同意原告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，原告不能在未另獲被告同意下，由原告逕自清運廢棄物後，直接向被告請求給付清運費用。是原告此部分主張，並非可採。再者，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」。原告因發現系爭土地有地下掩埋廢棄物，雖得請求被告履行清運之責，已如前述，然因該等給付義務並無確定期限，依民法第229條第2項規定，原告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。原告不循此途，逕自清運系爭土地地下掩埋廢棄物，而向被告請求給付原告因此支出之費用，尚屬無據。

6、另細閱兩造102年1月9日會勘紀錄（見起訴證物卷第57-63頁），內容未有被告(或其代表人)自承其原有土地發掘出廢棄物，或表達同意由原告代為清運，紀錄中「八、結論」雖有：「一、……為免影響工進……彥○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○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，然未經到場被告之簽名同意；到場被告僅於甫到場時，於簽到表簽名（見

起訴證物卷第59-63頁），自不能以此認為到場被告已簽名表示同意。又原告自承本件乃開挖土地發現埋有廢棄物，將廢棄物挖掘出土，並於一旁集中堆置後，再通知被告前往會勘，是會勘當日被告所見乃已大面積開挖後、全部廢棄物起出推置一旁之狀態，依常情被告實難分辯其各自原有土地，是否埋有廢棄物情況，是依當時之合理情事判斷，亦不能將被告之「單純沉默」，逕解為「默示同意」；及於收受上開會勘紀錄後至原告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。原告此部分主張同難認可採。

7、綜上，原告主張其得依被告所為抵價地申請書記載之上開內容，請求被告給付系爭土地地下掩埋廢棄物之清運費用一節，應無足採。

(三)有關原告以公法上不當得利為請求部分：

1、按「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。」民法第179條定有明文。而目前尚無實定法就有關公法上不當得利加以規範，惟其態樣與民法第179條規定並無不同，其間差別僅在於前者為「公法」而後者係「私法」關係而已。故有關公法上不當得利之意涵，自得藉助民法不當得利制度予以釐清。所謂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。參諸民法第179條規定，公法上不當得利返還請求權需具備四要件：1.須為公法關係之爭議；2.須有一方受利益，他方受損害；於此要件之認定上，應進一步區分給付型不當得利與非給付型（侵益型）不當得利，於前者，受領特定給付即為

受利益，提供給付即屬受損害；於後者，利用他人之物或權利為受利益，自己之物或權利為他人所使用即為受損害。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。

2、縱使被告依抵價地申請書所載願負清運責任內容，有同意負擔清運地下掩埋廢棄物之意，惟並未包括原告可逕自清運地下掩埋廢棄物後，再由被告負擔該支出之費用，已如前述。而原告清運系爭土地地下掩埋廢棄物時，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，應非為被告之利益而為，此由原告自承其係基於發現廢棄物當時已為系爭土地所有人、使用人及管理人，及為利工區管理及安全考量，爰請本案工程廠商先行代為清除、處理等語自明；被告既無義務負擔原告逕自清運系爭土地地下掩埋廢棄物之清運費用，則原告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，難謂被告因此受有何利益可言；原告主觀上本於抵價地申請書所載被告之承諾，就超出約定外之部分為給付，不僅與債之本旨不符，且屬被告原本無意支出之費用，違反其意願，被告依前揭承諾，本僅負清運責任，可見原告超出承諾外之施作，難認有增益被告財產利益可言，且原告受有之損害乃基於其未限期命被告清運前即自行代為清運廢棄物所致，亦非被告所導致，被告縱受有利益，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。

3、從而，原告應無公法上不當得利返還請求之適用，原告據此請求被告給付系爭土地地下掩埋廢棄物之清運費用，仍難憑採。

(四)有關原告以公法上無因管理為請求部分：

1、經類推適用民法第172條以下有關無因管理之規定，公法上無因管理之成立，須管理人(即本件原告)應依本人（即本件被告)明示或可得推知的意思，以有利於本人之方式而代其履行公法上義務，則管理人得請求本人償還因管理所生費用的支出。

2、原告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，故原告所為應係為自己而非為被告管理事務；及被告始終質疑其原本土地有無埋廢棄物或其數量，原告未經被告先行確認即先全數發掘，致雙方陷入爭議，顯見原告所為亦未依被告明示或可得推知的意思，再者，本院認為徒憑被告所簽之「抵價地申請書」內「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，原告尚無履行清運義務，縱有清運義務，於原告催告被告履行前，被告亦無支付清運費用義務，均如前述，故原告支付清運費用並不符合成立公法上無因管理要件。

3、因此，原告應無公法上無因管理請求償還因管理所生支出費用之適用，原告據此請求被告給付系爭土地地下掩埋廢棄物之清運費用，仍無足取。

十一、綜上所述，原告主張各節，均不足採，原告依公法契約(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、公法上無因管理之規定，提起本件給付訴訟，請求被告應給付原告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百分之五計算之利息，為無理由，應予駁回。

十二、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。

十三、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第218條準用民事訴訟法第385條第1項，第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　1　　月　　17　　日

臺北高等行政法院第六庭

審判長法　官　陳金圍

法　官　許麗華

法　官　吳俊螢

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，亦得為上訴審訴訟代理人	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。 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　　108　　年　　1　　月　　17　　日

書記官　王月伶