

臺灣彰化地方法院民事判決

107年度重訴字第177號

原告 臺灣銀行股份有限公司

法定代理人 邱月琴

訴訟代理人 林銘忠

被告 彰化縣環境保護局

法定代理人 阮順寧

訴訟代理人 林護律師

張朝凱

上列當事人間請求分配表異議之訴事件，本院於民國108年2月18日言詞辯論終結，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

壹、原告主張：

一、緣被告彰化縣環境保護局依彰化縣政府106年9月30日府授環水字第1060334362號函文（下稱系爭函文，亦即系爭執行名義）處分內容，作為對債務人振昇工業有限公司（下稱振昇公司）移送法務部行政執行署彰化分署執行依據，依該函文主旨認定債務人振昇公司為彰化縣○○鎮○○段等43筆農地之污染行為人，應與負責人依法負連帶清償責任，請繳納代履行支付費用新臺幣（下同）34,533,060元，嗣經債務人提起訴願，由行政院環境保護署於107年5月30日做成環署訴字第0000000000號訴願決定書（下稱系爭訴願決定書），並經法務部行政執行署彰化分署107年7月17日彰執戊106年費執特專字第00216184號函文，將被告對於債務人振昇公司尚待執行金額共計3334萬4382元之債權，移送本院107年度司執字第11871號強制執行事件（下稱系爭執行案件）併案執行參與分配，並應優先受償。

二、又依上開系爭函文說明欄第一項雖記載：依土污法…第13條第2項、第43條第1項、第3項及第9項及行政執行法第29條規

01 定辦理云云，然究係採行土污法第43條規定之代為整治處理
02 ，並以行政處分方式向其求償已支出之必要費用之途徑，
03 抑依行政執行法第29條規定，預估必要之代履行費用，發執
04 行命令之方式處理，上開二種方式並非並存，而應擇一為之
05 ，非得二者同時為之，是該函文處分將上開二者方式同時作
06 為辦理依據，實有違誤不當。又依前開系爭函文說明欄第四
07 載明：「…本府為避免農地污染影響國人生活品質及健康…
08 辦理小新圳臨近農地汙染整治，預計支出新台幣3381萬491
09 元整…其代履行支應費用總計34,533,060元」、第五項載明
10 ：「依行政執行法第29條第2項之規定…因上述改善監督驗證
11 計畫均為執行中計畫，支出經費仍以實際支付為準」等內容
12 可知，被告乃係依行政執行法第29條規定，請求預估之代履
13 行必要，尚未實際支出，核與土污法第43條規定必須係已處
14 理整治汙染農地後，已實際支出之必要費用要件不符，是被
15 告同時以土污法第43條規定作為處分請求依據，亦有不當。

16 三、土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）第43條第1項規定
17 「支出費用」限於已支出費用，且預估支出之代履行費用無
18 優先受償權：

19 (一)依土污法第13條第2項、第43條第1項規定可知污染行為人不
20 明或汙染責任人不明或不擬定汙染控制計畫書時，所在地主
21 管機關得視財務狀況及場址之實際狀況，自行或委託第三人
22 採取適當措施改善處理整治汙染後，就其已實際支出之費用
23 ，命汙染行為人繳納，則尚未代為採取適當措施改善處理整
24 治汙染，僅為預估代履行之費用，自不在該條規定所得請求
25 範圍內。同法第49條賦與支付第43條規定應繳納費用之求償
26 權，具有優先於一切債權及抵押權受償之效力，係立法者為
27 防止由全民為個人之違法行為而須共同埋單，避免由社會負
28 擔高額之社會成本所設計之保險機制，抵押權人之優先受償
29 權僅為金錢債權之滿足，為確保社會重大公益，而限縮抵押
30 權擔保債權之利益，優先使國家已實際支出債權能受償以確
31 保社會之重大公益，落實汙染者付費原則。然其優先受償規

定確實限縮抵押權擔保債權之利益，核對債務人享有抵押權或債權之第三人之財產權嚴重之侵害，將致使義務人之其他債權人或抵押權人完全無法受償，故應嚴格限縮解釋方不致違反憲法保障第三人財產權情事。同法第43條第1項規定文義既已明白載明「支出之費用」，始有同法第49條規定優先受償之適用，並無明文規定預估支出費用得優先受償，則基於保護第三債權人立場，自不得任意擴張其文義侵害第三債權人之權益。

(二)若認土污法第49條規定應包含預估代履行費用，將生因行政機關之預估計算金額，多於其後實支數額時之誤差金額，均轉嫁予不可歸責之一般債權人或抵押權人，致其等於執行時無法分配受償，雖依行政執行法第29條第2項規定於繳納數額與實支不一致時，應退還其餘額，然抵押權人就該餘額已無法優先受償，顯有侵害過鉅並與憲法保護財產權之本旨有違。

(三)承上所述。土污法第43條第1項所稱「支出之費用」，無論自文義解釋、目的性解釋、體系解釋或合憲性解釋均應限於行政機關實際已支出之必要費用，不包含尚未支出之預估代履行費用。

(四)再按稅捐稽徵法第6條第1項規定優先受償係因公法上租稅債權已確定，而揆諸其土污法第49條立法意旨表明係參照稅捐稽徵法之立法目的，可知土污法第43條第1項所稱「支出之費用」當以行政機關實際可向人民請求或收取之款項為限，預估代履行費用自不應列為該條規定優先受償範圍，始為適法。被告雖辯稱：「土污法優先權與稅捐優先權同樣兼具「公益性」、「無選擇性」與「無對價性」，而具備優先受償之正當性。然按行政執行法施行細則第2條規定，即已明確將租稅債務與代履行費用明確區別，顯見其二者性質本屬不同。公法上給付義務雖均有公益性質，然被告所稱之無選擇性，係因稅法當租稅構成要件成立時，無待行政機關為行政處分，人民即負有租稅債務，而代履行乃行政機關命行為人

履行公法上義務，行為人拒為履行時，由行政機關自行或委請第三人履行，並以行政處分方式課予義務人費用，當中包含行政機關裁量權限，且非以法律構成要件作為代履行必要費用債權發生要件；被告雖稱代履行有無對價性，然代履行費用係行政機關自行或委請第三人履行其行為或不行為義務而生之費用，當有對價性，故稅捐稽徵法與土污法第49規定二者性質顯有不同。

(五)綜上所述，既土污法第43條、第49條之立法本旨，係為保全行政機關實際已支出必要費用債權之最大程度受償，且限於已支出之費用，尚未支出之預估代履行整治費用，即無上開土污法優先受償規定適用。

四、行政執行法為基本法，主管機關應行使裁量權擇一適用行政程序法或土污法規定：

(一)依行政執行法第1條規定，唯有當其他法有較行政執行法規定為嚴的程序規定時，方得排除行政執行法之適用，故行政執行法之法律性質乃「基本法」而非普通法，土污法並非行政執行法之特別法。其他法律是否有更嚴格之程序要件，須從嚴認定，較對人民有利之規定或對政府較嚴格者始得優先於基本法而適用。土污法第43條、第49條規定之優先效力與行政執行法第29條第2項命義務人繳納預估之代履行費用，二者均係立法者為防止由全民負擔高額之社會成本所設計之保險機制，以確保社會之重大公益。然前者係在主管機關代為處理整治污染後，就實際已支付之必要費用，為確保國家之債權得最大程度受償之重大公益，以立法賦予具有優先其他私人債權及抵押權之效力，賦予該項求償權具有優先一切債權及抵押權之效力，後者則在主管機關因經費有限或其他原因尚無法代為整治處理污染農地前，主管機關得先預估數額命義務人繳納，故行政機關猶未取得實體求償權利，土污法第43條第1項之適當措施已支出必要費用與行政執行法第29條第2項之預估代履行費用，性質上顯有不同，且不得並存，而應擇一為之，系爭訴願決定書亦採相同見解，可知土

01 污法第43條第1項規定之必要費用，亦僅限於原處分機關「
02 已支出之費用」，而行政程序法第29條第2項係指預估代履
03 行費用，兩者兩獨立並行之實現公法債權方式」，益證土污
04 法第43條第1項規定「支出之費用無誤」。

05 (二)被告與所委託代履行之第三人間，雙方係基於私法上之承攬
06 契約關係，受委託第三人承攬人基於承攬契約，施作承攬工
07 程所支出之費用，乃係基於承攬契約其本身所負之承攬義務
08 而生，顯非基於所謂類似履行輔助人之地位代被告支出費用
09 而實質上可視為被告本人之支出，第三人基於承攬義務，施
10 作工程所為支出費用，亦非係由被告已實際支出之必要費用
11 。準此，自難認第三人所為支出費用，應視為被告本人支出
12 ，而屬土污法第43條第1項規定支出之費用範疇，並有同法
13 第49條規定優先受償之適用，惟究係採行土污法第43條規定
14 之代為整治處理，並以行政處分方式向其求償已支出之必
15 要費用之途徑，抑依行政執行法第29條規定，預估必要之代
16 履行費用，發執行命令之方式處理，則屬主管機關之行政裁
17 量權範疇。

18 (三)本件被告係依行政執行法第29條規定，請求預估之代履行費
19 用，尚未實際支出，核與土污法第43條規定必須係已處理整
20 治污染農地後，已實際支出之必要費用之要件不符，被告同
21 時以土污法第43條規定作為處分請求依據，即有不當。

22 五、廢棄物清理法（下稱廢清法）規定得比附援引適用於土污法
23 ，因廢清法第71條第3項與土污法第49條之立法意旨相同，
24 均係人民因行政處分而負行為義務而不為，行政機關代為履
25 行，故代履行費用本應由義務人負擔，為保障行政機關於業
26 已支出之代履行費用，則以立法保障行政機關之求償權得最
27 大限度滿足，而有優先受償規定。被告認廢清法所定代行清
28 除處理廢棄物案件所需時間與費用遠小於土污案件，並無實
29 據，且行政機關公法上債權如何受償，核與債權發生原因事
30 實無涉，況諸多公害案件可能涉犯土污法同時亦涉犯廢清法
31 ，是以廢清法第71條與土污法第43條第1項規定，二者應得

相互參照為體系解釋；再參臺灣高等法院104年度重上字第934號判決，益徵土污法第49條、第43條規定，應與廢清法第71條第3項為相同論述認定，即優先受償之公法債權僅嚴格限於已實際支出之代履行費用，如係預估代履行費用，即無土污法第43條、第49條規定適用餘地。

六、代履行費用應以行政處分送達義務人時確定：

(一)代履行所生費用係指第三人因從事代履行行為而對行政機關取得報酬請求權，而行政機關對第三人所支付之報酬即為代履行費用，行政機關得依行政執行法第29條第2項規定預先估定後事先徵收，亦得於代履行完畢後，再就已確定支出之代履行費用為追繳，足見代履行費用之請求權基礎有二：一為代履行完畢後，行政機關以行政處分命行為義務人繳納之；另一為代履行完畢前，行政機關以行政處分命行為義務人繳納預估費用，並於履行完畢後再為追繳或退回差額。又承上所述，土污法第43條第1項支出之費用，應限於實際已支出之必要費用，是應屬前者「代履行完畢後，行政機關以行政處分命行為義務人繳納之」之情形，若為後者之預估代履行費用，即無適用餘地。代履行之公法上給付義務之形成，須行政機關以行政處分命行為義務人繳納之方式徵收，則代履行費用之核定及其請求權基礎、性質及範圍為何，當以行政處分之生效作為判斷時點，代履行費用之核定及其請求權基礎、性質及範圍，應以行政處分送達行為義務人時生效力，而對行為義務人及作成行政處分之行政機關均生拘束效力，不容事後恣意變更。

(二)準此，於106年9月30日被告做成系爭執行名義分當下，上開預估執行費用之公法上請求權基礎、性質及範圍，均已告確定，辦理小新圳鄰近農地污染整治3,381,491元部分，其請求權基礎應屬尚未履行完畢之預估代履行費用；而103年度第二期作農地污染控制場址農作物剷除銷燬補償費及剷除工資722,569元部分請求權基礎為執行完畢後已支出費用之徵收，兩者之請求權基礎本異。於系爭執行名義送達當下，代

費用之公法上請求權基礎、性質及範圍，均已告確認，故僅103年度第二期作農地污染控制場址農作物剷除銷燬補償費及剷除工資722,569元部分有土污法優先受償之適用。其餘「辦理小新圳鄰近農地污染整治3,381,491元部分」，其性質屬預估代履行費用，請求權依據為行政執行法第29條第2項規定，縱其後逐漸履行實現，並已履行支付，亦不得主張適用土污法第43條第1項、第49條優先受償規定之餘地。

七、綜上所述，本件被告係依行政執行法第29條規定，請求預估之代履行費用，尚未實際支出，核與土污法第43條規定必須係已處理整治污染農地後，已實際支出之必要費用之要件不符，被告不得依土污法第49條規定主張具有優先於一切債權及抵押權而優先受償之效力，系爭分配表將被告對於債務人振昇公司之債權即次序編號5：土污法(代履行支應費用)參與分配，並列為優先於包含原告抵押優先債權在內之其他優先債權人之次序，而優先受償部分，顯有不當，應變更為不准被告以33,344,382元之債權列為分配表中優先權優先受償，應改列為普通債權受分配，始為適當。爰依強制執行法第39條第1項、第41條第1項前、第3項前段主張應將系爭分配表中被告次序編號5：土污法(代履行支應費用)即33,344,382元之債權更正為普通債權。又因本件拍賣價金為17,600,000元，扣除債權人高新電鍍有限公司執行費92,280元及原告執行費127,200元後，尚餘17,380,520元（計算式：拍賣價金為17,600,000元-債權人高新電鍍有限公司執行費92,280元-原告執行費127,200元=17,380,520元），是原告第一順位抵押債權可完全獲得分配金額利益為15,900,000元，故原告自有提起本件訴訟之必要。

八、並聲明：

(一)本院107年度司執字第11871號強制執行事件，於107年10月18日實施分配之107年9月18日所製作之分配表，就債務人振昇工業有限公司財產拍賣所得價金，應不准被告以33,344,382元之債權列為分配表中優先權優先受償，應改列為普通

債權列分配。

(二) 訴訟費用由被告負擔。

貳、被告答辯稱：

一、行政執行法第29條規定係為避免執行機關代履行後，義務人無力繳納或拒不繳納費用而失去代履行之目的，立法理由略為「為避免執行機關代履行後，義務人無力繳納或拒不繳納費用而失去代履行之目的，同條第2項規定：「由執行機關估計其數額，命義務人繳納...」，故在執行機關代履行前，即得估計其數額，命義務人應先行繳納，如義務人逾期未繳納者，依同法第二十四條規定，移送行政執行處依第二章（即公法上金錢給付義務之執行）之規定執行之。再以行政執行法之所以具有基本法性質，係為解決行政執行法施行前就公法上金錢給付義務之執行，因涉及人民之財產權，又無法律規定其執行方法，經司法院大法官解釋，僅得依法取得執行名義，再移送法院強制執行，行政機關不得逕就人民財產為強制執行，故部分行政法規因而設有「得移送法院強制執行」之規定，作為執行方法。故87年11月11日修正公布（自90年1月1日起施行）之行政執行法，即自許為行政執行法立法前有關公法上金錢給付義務之執行之基本法。

二、土污法第13條第2項前段與第43條第1項定，為機關代履行之實體規定，而行政執行法第29條第2項係有關代履行之程序規定，土污法之實體法規定重複在代履行之時機，並為代履行之費用設定公法上請求權，係行政執行法第29條第1項之抽象程序規定在實體法上之具體化之特別規定，為該項「依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為」規定，提供具體之實體法上法律依據，土污法代履行規範應優先於行政執行法代履行規範之適用，但若係土污法就「代履行支出費用求償」應如何執行之程序事項未明文規定時，且土污法之規範並未排除行政執行法之適用，應適用行政執行法第29條有關代履行費用求償執行方法之規定，第29條第2項則係代履行費用預繳之執行程序規定，與土污法第43條第1項

公法上請求權之實體規定實有相輔相成之作用，兩者並無衝突，即無互相排斥擇一適用之關係。本件所涉污染行為人不遵行整治義務，主管機關求償代履行費用事件其要件依土污法第43條第1項與行政執行法第29條規範解釋，求償範圍應包括「已支出」費用與「將支出」預估費用，而土污法第43條第1項既為行政執行法第29條特別法，依中央法規標準法第16條前項所定「特別法優於普通法原則」，應優先適用土污法第43條第1項，規範不足者，再以行政執行法第29條補充。又既已適用特別法，不論其對人民之限制孰輕孰重，均應優先適用特別法而排斥普通法之適用，始符合立法意旨及立法精神。本件又依據行政執行法第29條第2項，應包括「機關預估『將』支出之費用」，方能符合立法者就代履行費用保全規範之立法意旨。

三、由土污法第49條規定可知，立法者訂定此一法定優先受償權，即係為防止於污染行為人不履行其整治義務，致由全民負擔高額之社會成本，縱屬對抵押權人之優先受償權有所限制，惟此乃為確保社會重大公益，而抵押權人不過為金錢債權之滿足，如此立法規範，顯係欲限縮抵押權擔保債權之利益。土污法第43條「支出之費用」，既包括「機關預估將支出費用」，是系爭執行名義所請求之「預估代履行支應費用34,533,060元」，即有優先於一切債權及抵押權之地位。本件土污法上之代履行，按上開土污法規範之文義解釋，代履行求償範圍，僅需為機關依第13條第2項規定所支出之費用，且按同法第43條第2項已明文「…為執行…規定『所支出之費用，得於執行完畢後』…如此規定，方屬原告所指「支出費用」僅限於「改善污染後，就其已實際支出之費用」之立法，則依照體系解釋同法同條第1項所稱「支出之費用」，應包括除「『已』支出之費用」與「將支出支費用」。如此解釋方能兼具行政執行法代履行規範與土污法代履行整治費用優先權之立法目的，而妥適適用法律。本件受被告委託代履行之第三人（下稱執行廠商），係基於類似履行輔助人

之地位代為支出費用，此費用既仍應由本人即被告負擔，故實質上可視為本人之支出代履行費用債權發生，係依土污法第43條第1項所生，其債權發生時點，應為主管機關依法作成行政處分向整治義務人請求時，而非至實際代履行費用支出時始發生。再由污染者付費原則觀之，各執行廠商墊支費用額確定後，被告即負有清償之義務，而此項不利益最終之負擔者本為污染行為人即本件債務人，故實無必要限制由被告先行給各執行廠商後再向污染行為人即本件債務人求償。

四、再按土污法第49條定再按其立法理由：「參照稅捐稽徵法之優先權規定訂定。」復按稅捐稽徵法優先權之立法理由：「應國家公益之需，及為免租稅債權落於私法債權之後致不得求償…。」揆諸其二者規定文字極為相似，且土污法優先權與稅捐優先權同樣兼具「公益性」、「無選擇性」與「無對價性」，而具備優先受償之正當性。更因土壤及地下水整治工期與費用甚鉅，求償相對人又屬可歸責之污染行為人，其脫產或破產之風險極高，若主管機關得請求「支出之費用」範圍僅包括「已支出費用」，優先求償所欲達成之財產保全目的恐無法達成。是以立法者以土污法第43條第1項明文規範，使主管機關得請求「支出之費用」範圍，包括「將支出費用」與「已支出費用」之目的甚明，況依行政執行法第29條第2項後段法理，機關代履行實際支出後，其繳納數額與實支不一致時，退還其餘額或追繳其差額，對污染行為人之財產權權亦不構成侵害，顯見立法者已於公益及私益兩權間取得平衡。

五、原告主張廢清法第71條第3項與土污法第49條規定，均係考量相同立法意旨，其二者自應為相同旨趣之認定適用云云，殊無可採：

(一)按廢清法第71條第1項後段定規定文字用語與土污法第43條不盡相同，於法律適用上，不應僅以土污法與廢清法上開規定種類均為執行機關代履行支出之費用，即認定二者規範適用方式相同。按文義解釋，若機關主張廢清法第71條優先受

01 償權之狀況，須機關代為清掩、處理，並向清理義務人求償
02 時；但若機關欲於代為清除、處理前求償，似僅能依行政執
03 行法第29條規定請求，二者適用之時點不同。況且，土污法
04 第43條所規定之代履行事項之執行通常曠日費時，其難度與
05 耗費之時間、金錢與人力成本，與廢清法第71條之代履行事
06 項不可同日而語，立法者有意異其求償規範，實屬必然。且
07 廢棄物僅係棄置於土地上之物，對於土地本身之價值並無減
08 損，僅徒增廢棄物清運費用爾爾，而土壤污染係污染物已滲
09 透進入土壤中，使得土地價值減損，若不進行污染整治，則
10 土地可能毫無交易價值，甚至可能為負數，則抵押權人縱擁
11 有抵押權，其債權亦無法獲得清償，故整治費用之優先權應
12 優先於一切債權及抵押權。

13 (二)由上所述可知，廢清法第71條之執行機關代履行費用求償要
14 件與土污法第43條之要件並不相同，顯見立法者已有意區隔
15 二者執行機關求償代履行費用之範圍。土污法第43條並未有
16 排除適用行政執行法第29條有關代履行規定。既本件僅涉及
17 土污法第43條，自無從比附援引有關廢清法第71條之判決，
18 以為有利之依據。

19 六、依據行政執行法第29條第2項之規定，是代履行費用，除「
20 機關已支出之費用」外，應包括「機關預估『將』支出之費
21 用」，方能符合立法者就代履行費用保全規範之立法意旨。
22 況且，倘「機關預估將支出之費用」與實際支出不符，機關
23 仍應退還其餘額或追繳其差額，於充分保全公益債權之餘，
24 兼具保護污染行為人之私有財產權，避免受有侵害。從而，
25 土污法第43條之「支出費用」，既包括「機關預估將支出之
26 費用」，本件系爭執行名義所請求之「預估代履行支應費用
27 34,533,060元」，即有即有優先於一切債權及抵押權之地位
28 。如此解釋方能兼具行政執行法代履行規範與土污法代履行
29 整治費用優先權之立法目的，而妥適適用法律。

30 七、本件係爭執行名義所請求之代履行預估費用係依據機關精密
31 計算，並於系爭執行名義中載明履行預估費用支出範圍，即

「本府為避免農地污染影響國人生活品質及健康，已依土污法第13條規定，執行『彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫-134筆污染歷程複雜暨新圳、小新圳等灌區-監督及驗證、彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫-筆污染歷程複雜暨新圳、小新圳等灌區-調查及改善、彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫-鐵山、嘉犁等灌區-監督及驗證、彰化縣農地土壤污染控制場址適當措施改善計畫-東西二圳等灌區-調查及改善』，辦理小新圳鄰近農地污染整治，預計支出新臺幣3,381萬491元整，另103年度第二期作農地污染控制場址農作物剷除銷毀補償費及剷除工資合計為新臺幣3,453萬3,060元整」。另查，系爭執行名義所請求之代履行預估費用，至今已有「已執行預定計畫並已支出費用者，亦有「計畫已經但未支出費用者」以及「將執行計畫者」上開費用不論係已支出或尚未支出之部分，皆為立法者於土污法第43條與第49條基於公益考量所欲保全之債權。主管機關已積極依土污法第13條之規定，執行代履行職務，代履行預估費用逐漸依實際執行轉成實際支出，已證明主管機關以系爭執行名義所請求之費用，實屬有據。況且，本案污染行為人之不動產於主管機關積極代履行期間，已發生遭債權人強制執行以清償其他債務之狀況，遲至本件主管機關代履行完畢後，實已求償無門，如此解釋將對公益帶來何等重大之侵害，更顯原告主張土污法第43條第1項所稱「支出之費用」僅指「『已』支出費用」，毫無足取，而顯土污法第43條第1項所稱「支出之費用」應包括「『將』支出費用」之正當性與重要性。是原告提起本件之請求，應屬無理由。

八、至本案分配表作成之日（即107年9月18日）止，被告依土污法第13條為本件債務人代履行支出之費用共計10,888,633元，被告自得依土污法第43條第1項與第49條就該筆款項主張優先受償。

九、並聲明

01 (一)原告之訴駁回。

02 (二)訴訟費用由原告負擔。

03 參、本件兩造不爭執之事項：

04 一、高新公司以106年度司拍字第197號拍賣抵押物裁定為執行名
05 義，於107年3月23日聲請對振昇公司所有坐落彰化縣○○鎮
06 ○○段○○○○○○號土地、權利範圍全部執行拍賣，並由本院
07 107年度司執字第11871號案件執行在案。

08 二、高新公司就前開土地係設定第二順位最高限額抵押權人，擔
09 保債權總金額為2000萬元，其以前開拍賣抵押物裁定聲請強
10 制執行，實行抵押權擔保債權為860萬元。

11 三、原告就上開土地設定第一順位最高限額抵押權人，擔保債權
12 總金額為1908萬元，原告於107年5月23日具狀行使抵押權暨
13 聲明參與分配，原告對振昇公司之聲明參與分配債權額為
14 1590萬元及利息、違約金。

15 四、被告因土壤及地下水污染防治法（費用）對振昇公司等人移
16 送法務部行政執行署彰化分署執行，嗣經該分署於107年7月
17 17日以彰執戊106年度費執特專字第00216184號函，將振昇
18 公司部分移送本院前開執行案件執行，執行金額為33,344,
19 382元。

20 五、振昇公司前開所有土地，嗣經本院執行處執行拍賣，拍賣價
21 額為1760萬元，並於107年9月18日製作分配表（下稱系爭分
22 配表），訂於107年10月18日分配，系爭分配表並將被告之
23 土污法（代履行費用）之分配次序列為優先於原告第一順位
24 抵押權及高新公司第二順位抵押權。

25 上開不爭執之事項，為兩造明白表示不爭執，且有彰化縣政
26 府106年9月30日府授環水字第1060334362號函、行政院環境
27 保護署於107年5月30日做成環署訴字第1070015313號訴願決
28 定書、法務部行政執行署彰化分署107年7月17日彰執戊10 6
29 年費執特專字第00216184號函文及本院民事執行處107年9月
30 19日彰院曜107司執乾字第11871號函附107年度司執字第000
31 00號強制執行事件強制執行金額分配表（均影本）可證，是

01 自堪信為真實，且得為本件裁判之基礎。

02 肆、本件兩造爭執之事項：

03 一、原告主張本院107年9月18日製作之系爭分配表，就債務人振

04 昇公司財產拍賣所得價金，應不准被告以33,344,382元債權

05 列為分配表中優先權優先受償，應改列為普通債權受分配，

06 是否有理由？（即土污法第43條第1項所稱之「支出之費用

07 」，是否應僅限於已支出必要費用，並不包含尚未支出之預

08 估代履行費用？）

09 二、至107年9月18日為止分配表中的33,344,382元是屬於預估費

10 用或含已支出費用？（彰化縣政府辦理小新圳鄰近農地污染

11 整治費用實際支出費用部分，以何時為截止之基準）

12 伍、得心證之理由：

13 一、原告主張行政執行法之法律性質乃基本法而非普通法，土污

14 法並非行政執行法之特別法，土污法第43條第1項所規定之

15 「支出之費用」，僅限於已支出之費用，方有該法第49條規

16 定之優先受償效力，另行政程序法第29條第2項係指預估代

17 履行費用，但不具優先受償地位，其性質不同，且不得並存

18 ，應予擇一為之，而系爭執行名義係包含預估費用，若係依

19 行政程序法第29條第2項所為，則不具優先受償效力，若係

20 依土污法第43條第1項所為，則該預估費用非在該條項「支

21 出之費用」之範疇內，因此本院107司執第11871號強制執行

22 事件之金額分配表將之列為優先受償而參與分配，顯無依據

23 ，故訴更正該分配，請求判決如聲明所示等語。被告則以土

24 污法規定為實體法特別規定，行政執行法則為普通法，是自

25 應優先適用土污法第43條第1項，若規範不足者，再以行政

26 執行法補充適用，且土污法第43條第1項所規定「支出之費

27 用」應包括「機關預估『將』支出之費用」，方能符合立法

28 者就代履行費用保全規範之立法意旨等語抗辯。

29 二、經查：

30 (一)行政執行法性質應為基本法，惟關於代履行規定應適用土污

31 法第43條第1項及第49條：

- 01 1.按行政執行法第1條規定「行政執行，依本法之規定；本法
02 未規定者，適用其他法律之規定。」，然公法上行為及不行
03 為義務之執行，依87年11月11日修正公布之上開規定可知行
04 政執行法於立法體例為基本法，是行政執行法已有執行程序
05 之規定，應依其規定，於行政執行法未規定者，始適用其他
06 法律之規定，然解釋上尚須補充法有較行政執行法更嚴格及
07 完善之規定，方可優先於行政執行法適用，此乃為兼顧個別
08 行政法規之公益考量之當然解釋。
- 09 2.再按「依第十二條第八項、第十三條第二項、第十四條第三
10 項、第十五條、第二十二條第二項、第四項及第二十四條第
11 三項規定支出之費用，直轄市、縣（市）主管機關得限期命
12 污染行為人或潛在污染責任人繳納；潛在污染責任人應繳納
13 之費用，為依規定所支出費用之二分之一。」、「潛在污染
14 責任人為執行第十二條第七項、第十三條第一項、第十四條
15 第一項、第十五條及第二十二條第一項規定所支出之費用，
16 得於執行完畢後檢附單據，報請中央主管機關核付其支出費
17 用之二分之一。」土污法第43條第1項、第2項訂有明文。經
18 查土污法上開規定為99年2月2日修法，行政執行法第29條代
19 履行責任規定為87年11月11日修正，土污法應係立法者為因
20 應國民對生活環境品質要求日益提高，上開法規明確區分污
21 染行為人與潛在污染責任人繳納費用，而負不同責任，且潛
22 在污染責任人僅負擔支出費用二分之一，彰顯立法者對國家
23 就環境維護亦課與維護責任，而特別賦予主管機關維護民居
24 住環境之代履行之義務，然亦考量不應將此維護環境成本由
25 全民負擔，為落實國民居住生活品質要求，特別課與主管機
26 關維護義務，與行政執行法僅廣泛規定由執行機關對行為義
27 務人得由執行機關委託第三人或指定人員代履行之並由執行
28 機關估計其數額，命義務人繳納之規定相較，顯見土污法規
29 定對於行為義務人區分不同行為之責任範圍規範並課與國家
30 代履行義務顯係維護國民環境生活較完善之規定，較行政執
31 行法妥適。基此，本院認土污法基於補充法地位，於代履行

之規定應優先於行政執行法適用，方能落實土污法維護國民生活環境之目的。

(二) 土污法第43條第1項所定之「支出之費用」，應包括預估代履行費用：

前開土污法第43條第1項、第2項費用規定之描述，於第1項以「支出之費用」，然第2項規定卻為「所支出之費用」，二者文字既有不同，自應做不同解釋。同法第43條第1項並未限定於已支出之代履行費用，文義解釋上亦非不可包含。再觀諸同法第43條第2項已明文「…為執行…規定『所支出之費用，得於執行完畢後』…」如此規定，第二項之「所支出費用」應僅限於「改善污染後，就其已實際支出之費用」之立法模式，則依照體系解釋同法同條第1項所稱「支出之費用」，應係尚未改善污染後之費用，自應包括「『已』支出支費用」與「『將』支出支費用」，方能符合土污法改善生活環境之立法目的。

(三) 依據土污法代履行費用具優先受償地位：

1. 按土污法第49條規定「依第四十三條、第四十四條規定應繳納之費用，優先於一切債權及抵押權。」，可知土污法為防止污染行為人不履行其整治義務，致由全民負擔高額之社會成本，故賦予公法債權優先受償權，避免國家機關因維護環境永續經營之公益支出由全民負擔，債務人卻因代履行結果受有土地較易賣出及賣得較高價錢利益之不公平結果。則縱土污法之規定對抵押權人之優先受償權有所限制，此乃立法者為確保維護國民生活環境之重大公益，限縮抵押權擔保債權之利益，以追求環境品質目的得以落實之結果。
2. 再按土污法第49條之立法理由：「參照稅捐稽徵法之優先權規定訂定。」復按稅捐稽徵法優先權之立法理由：「應國家公益之需，及為免租稅債權落於私法債權之後致不得求償…」揆諸其二者規定文字極為相似，且土污法目的為整治污染、改善環境及維護國民健康之社會公益與防止污染行為人不履行其整治義務，而由全民負擔高額成本代盡其責而具公

01 益性。該費用與稅捐於符合法律規定要件時，當然發生履行
02 義務相似。再以主管機關代履行之費用承前所述具公益性，
03 然無法如私法契約之債權人，有自由選擇有能力、有意願履
04 行者為債務人，甚至事先設定擔保物權或其他意定擔保方
05 式而具無選擇性，及主管機關與污染行為人並不具有直接對
06 待給付關係，導致污染行為人自願履行的可能性較低而具無
07 對價性等特性，為避免代履行費用因求償無門，淪為全民負
08 擔，故立法者賦予土污法代履行費用具優先受償地位，二者
09 既有相似性，則依據同法第43條第1項代履行費用包含預估
10 履行之費用應屬有據。

11 (四)按「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主管
12 機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非
13 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
14 置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理
15 。屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管機關或執行
16 機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必
17 要費用。屆期未清償者，移送強制執行；直轄市、縣（市）
18 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、
19 假處分。」廢清法第71條第1項訂有明文。前開規定文字用
20 語與土污法第43條不盡相同，尚不能僅以土污法與廢清法上
21 開規定種類均為執行機關代履行支出之費用，即認定二者規
22 範適用方式相同。再以廢棄物僅係棄置於土地上之物，對於
23 土地本身之價值並無減損，清理義務人所付出者僅為清運費
24 用，而土壤污染係污染物已滲透進入土壤中，使得土地價值
25 減損，若不進行污染整治，則土地可能毫無交易價值，二者
26 造成之損害不同，亦因此立法者對代履行費用是否包含預估
27 代履行費用即有不同規定，廢清法相關規定尚不得類推適用
28 於土污法上開規定。

29 (五)綜上，雖土污法第43條第1項雖未明文代履行費用包含預估
30 支出之費用，惟若嚴守文義解釋之結果將使土污法由污染者
31 付費之立法目的不達，且體系規定上亦可得知立法者對前開

01 支出費用規定，應包含代履行預估費用，則107年9月18日為
02 止分配表中的33,344,382元屬預估費用或含已支出費用即無
03 區分必要，原告主張被告前開債權應列普通債權受償，顯屬
04 誤會。

05 陸、從而，原告依強制執行法第41條規定，請求就系爭執行事件
06 之中被告之33,344,382元之債權列為分配表中優先權優先
07 受償，應改列為普通債權列分配，為無理由，應予駁回。

08 柒、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提之證據，
09 經審酌後，核與本件結論不生影響，爰不一一贅述，附此敘
10 明。

11 捌、訴訟費用負擔之依據：民事訴訟法第78條。

12 中 華 民 國 108 年 3 月 18 日

13 民事第二庭 法 官 洪志賢

14 以上正本係照原本作成。

15 如對判決上訴，應於判決送達後20日內向本院提出上訴狀（須附
16 繕本）。如委任律師提起上訴者，應一併繳納上訴審裁判費。

17 中 華 民 國 108 年 3 月 18 日

18 書記官 吳曉玫