高雄高等行政法院判決

）FKT64W1Z1X5L0;@106年度訴字第

）FKT64W1Z1X5L0;@民國109年5月26日辯

原　　告　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
　　彭佳元　律師
被　　告　臺南市政府環境保護局
代　表　人　謝世傑
訴訟代理人　范仲良　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

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

本件被告代表人原為林健三，嗣於訴訟繫屬中先後變更為林淵淙、謝世傑，均據被告新任代表人分別具狀向本院聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

（一）被告於民國100年12月至101年9月間會同相關單位稽查發現坐落臺南市○○區○○路○○○○○號○○○區○○○段○○○○○號○○○區○○段○○○○號○○○區○○段（下稱下湖段）7-174地號等4處土地（下稱系爭土地）遭非法棄置事業廢棄物，經被告調查後認定：

1、原告為甲級廢棄物處理機構，未依規定以公告之網路傳輸方式申報營運紀錄，規避勾稽查察，違反廢棄物清理法（下稱廢清法）第42條暨公民營廢棄物清除處理機構許可管理辦法（下稱許可管理辦法）第21條第1項規定，被告乃依行為時廢清法第55條第1款規定，以104年2月11日環稽字第1040014674號函附104年2月10日環土廢裁字第104020260號裁處書，裁處新臺幣（下同）6,000元罰鍰，限期於104年3月8日前改善完成，並依環境教育法第23條第2款規定，處1小時環境講習。

2、原告開立不實妥善處理紀錄文件予委託處理廢棄物之事業，明知未妥善處理廢棄物，卻虛偽記載廢棄物處理完成日期、時間等證明文件且非法棄置有害事業廢棄物，嚴重污染環境，違反廢清法第42條暨許可管理辦法第27條第1項第1款、第5款規定，被告乃依行為時廢清法第55條第1款規定，以104年2月11日環稽字第1040014674號函附104年2月10日環土廢裁字第104020261號裁處書，裁處6,000元罰鍰，限期於104年3月8日前改善完成，並依環境教育法第23條第2款規定，處1小時環境講習。

3、原告收受事業廢棄物，未依核發文件內容進行廢棄物處理作業，且廢棄物處理程序所產出衍生廢棄物，未依法委託清除、處理，均交由21世紀環保科技有限公司（下稱21世紀公司）非法棄置在系爭土地，違反廢清法第42條暨行為時許可管理辦法第18條第1項規定。又依原告與21世紀公司往來帳冊資料，共支付10,706,275元予21世紀公司，以最高委託單價計算每公噸5,000元計算，棄置在系爭土地數量至少有579公噸，原告違反行政法上義務所得之利益超過法定罰鍰最高額，被告乃依行為時廢清法第55條第1

款及行政罰法第18條第2項規定，以104年2月16日環稽字第1040014913號函附104年2月11日環土廢裁字第104020259號裁處書（下稱104年2月11日裁處書），裁處1,737萬元罰鍰，限期於104年3月8日前改善完成，並依環境教育法第23條第1款規定，處8小時環境講習。

（二）原告對上開各處分不服，分別提起訴願，均遭決定駁回後，合併提起行政訴訟，前經本院於105年9月13日以104年度訴字第241號判決：「（主文第1項）訴願決定（臺南市政府104年5月15日府法濟字第1040456660號）及原處分（被告104年2月16日環稽字第1040014913號函附104年2月11日環土廢裁字第104020259號裁處書）關於罰鍰、環境講習及就坐落臺南市○○區○○段○○○○○○號土地非法棄置場址限期改善部分均撤銷。（主文第2項）訴願決定（臺南市政府104年5月15日府法濟字第1040456711號）及原處分（104年2月11日環稽字第1040014674號函附104年2月10日環土廢裁字第104020260號、第000000000號裁處書）均撤銷。（主文第3項）原告其餘之訴駁回。」被告就其敗訴部分未上訴而告確定。被告乃以105年10月27日環土字第1050100765號函（下稱被告105年10月27日函）確認其104年2月11日裁處書對原告所裁處之1,737萬元罰鍰、環境講習8小時及下湖段7-174地號限期清理改善處分業經本院上開判決撤銷確定。原告遂提起本件行政訴訟，請求被告返還其於被告104年2月11日裁處書之行政執行程序中已自行繳納之3,912,192元（下稱系爭款項）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。

二、原告起訴主張及聲明：

（一）主張要旨：

1、本院104年度訴字第241號判決撤銷被告所為罰鍰1,737萬元、環境講習8小時及關於下湖段7-174地號土地之限期改善處分部分均已確定。被告先前已就罰鍰1,737萬元部分移送法務部行政執行署臺南分署強制執行，該分署於104年7月16日核發執行命令擬收取原告公司銀行帳戶款項，原告自104年10月2日至105年9月30日陸續匯款至被告指定帳戶之系爭款項，被告收取已失依據。被告係無法律上原因受有利益，致原告受有損害，構成公法上之不當得利，原告自得請求被告返還系爭款項。

2、原告106年7月14日昶字第10607002號函（下稱原告106年7月14日函）表示「先行扣抵」一詞並非代表「抵銷」之意思表示，無法認定原告已有主張抵銷之意思表示。縱認「先行扣抵」一詞係代表原告主張「抵銷」之意思表示，惟原告已明確表示「待責任歸屬後，再依相關程序辦理」，此即係原告主張抵銷之附帶條件，依民法第335條第2項規定，如抵銷之意思表示附有條件者，為無效，故原告上開抵銷之意思表示應係無效，上開抵銷之意思表示自不生效力，則被告持有系爭款項，應已構成公法上之不當得利。退步言，縱認該抵銷之意思表示並未附有條件，然關於原告違反土壤及地下水污染整治法（下稱土污法）受裁罰200,000元及繳納代履行費用2,648,800元部分，如予以互相抵銷，此形同不符合債務之本旨且不符合給付之目的，依民法第334條但書規定，應屬「依債之性質不能抵銷」之情形。因此，被告辯稱本件可類推適用民法抵銷之規定，實屬無據。

（二）聲明：被告應給付原告3,912,192元，及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。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、原告有代履行費用及罰鍰之金錢債務且已屆期：

（1）原告有違反廢清法案件共計1,548,000元罰鍰：原告因違反廢清法第42條規定暨許可管理辦法第18條第1項規定，依廢清法第55條第1項第1款規定，被告以104年2月11日裁處書，依法裁罰並限期令原告改善，原告申請展延，經被告同意將清理期限展延至104年4月30日，惟原告屆期仍未完成改善。被告自104年5月1日起依法按日連續處罰，至105年1月13日，共計應繳納罰鍰1,548,000元。原告雖就104年6月1日環土廢裁字第10406101061、00000000000、00000000000、00000000000、00000000000、00000000000號裁處書，提起行政救濟，然經本院106年度簡上字第35號判決駁回確定，其餘裁處原告並未提出行政救濟，各該處分亦已確定，故原告負有罰鍰共計1,548,000元債務。

（2）原告有違反土污法之裁罰200,000元之債務：原告在臺南市○○區○○路○○○○○號旁空地○○○區○○○段○○○○號土地○○○區○○段○○○○號土地棄置廢棄物，嗣雖經原告清理，然已造成土壤污染，被告遂於106年2月13日以府環土字第1060157119號函限包括原告等4家公司於106年2月20日前將修正後計畫提送審查。迺原告於106年2月15日以昶字第10602002號函陳述表示該3場址所堆置之桶裝廢棄物致土壤污染與其無關，亦未於2月20日前提出修正計畫書供被告審查，違反土污法第7條第5項暨第38條第1項第2款，被告依法於106年6月3日以府環土土裁字第106060011號函裁處罰鍰200,000元，環境

講習2小時，繳納期限為106年7月17日。原告雖未繳納亦未提出異議，故該處分業已確定。

（3）原告有應繳納代履行費用2,648,800元之債務：

A.原告另在臺南市○○區○○里0000000號（坐○○○區○○○段○○○○○○○○○○號）非法棄置50加侖鐵桶404桶、PVC桶93桶、貝克桶21桶等桶裝有害廢棄物，經被告命其限期清理，屆期仍未清理，被告即依行政執行法第29條規定於代履行前，作成計算書估計其數額命原告先行繳納代履行費用2,648,800元，原告屆期並未繳納，經被告移送法務部行政執行署彰化分署執行。代履行費用執行期間，原告106年7月14日函請求以先前繳納之系爭款項扣抵，經被告計算原告所積欠已屆期之金錢債務，有前述違反廢清法、土污法之裁罰計1,748,000元，原告可供扣抵之金額僅為2,164,192元，是被告即以106年8月4日環土字第1060074617號函告知原告已繳納之款項，扣除應繳納之罰鍰後，其剩餘款項同意扣抵代履行費用，並付與繳納收據。

B.原告於起訴狀主張渠於106年7月14日發函向被告請求返還移送法務部行政執行署執行臺南市○○區○○○段○○○○○○○○號土地及其上學甲區新達區頂山寮7-20號場址所收取之系爭款項。惟原告106年7月14日函係對於被告移送法務部行政執行署執行學甲區代履行清理費用案，請求被告同意以該公司匯至被告帳戶之系爭款項先行扣抵，並非請求發還。

2、原告上開債權與債務依法應得抵銷：

原告雖有繳納3,912,192元至被告帳戶之債權，然原告另有應繳納廢清法裁罰1,548,000元、繳納土污法裁罰200,0

00元以及繳納代履行費用2,648,800元予被告之債務，總計債務為4,396,800元，此債權與債務均屬金錢之種類且均已屆期，依其事物本質及債權性質，自得類推適用民法上抵銷之規定互為抵銷，被告業以106年8月4日環土字第1060074617號函告知扣抵之意思表示，則債權與債務即按照抵銷數額而生消滅之效力。原告尚有不足額之代履行費用之債務484,608元未繳納（3,912,192－4,396,800＝－484,608）。

（二）聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

（一）被告之抵銷抗辯，是否有據？

（二）原告得否依公法上不當得利之法律關係，請求被告返還系爭款項？

五、本院之判斷：

（一）本件爭訟概要欄所載事實，業經兩造分別在卷，並有本院104年度訴字第241號判決（見本院卷1第79頁至第122頁）、被告105年10月27日函（見本院卷1第33頁至第37頁）等附卷可稽，自堪認定。

（二）原告對被告關於其先前繳納3,912,192元之公法上不當得利請求權，已因抵銷而完全消滅：

1、原告本來對被告關於其先前繳納3,912,192元具有公法上不當得利請求權：

（1）按所謂公法上不當得利，係指在公法範疇內，欠缺法律上原因而發生財產變動，致一方得利，他方受損害之謂。有效之行政處分，固屬財產變動之法律上原因，然該行政處分倘經撤銷、廢止或因其他事由而失效，基於依法行政原則，欠缺法律上原因之財產變動應回復至原有

狀態，受損害者即享有公法上之不當得利返還請求權。

（2）查被告前以104年2月11日裁處書裁處原告1,737萬元罰鍰，限期其於104年3月8日前改善完成，並處8小時環境講習，惟原告未遵期為之，經被告移送法務部行政執行署臺南分署強制執行，原告乃於104年10月2日至105年9月30日先後陸續繳納系爭款項等情，有法務部行政執行署臺南分署104年7月16日南執丙104年廢罰執字第39855號執行命令（見本院卷1第43頁至第45頁）、系爭款項明細表及收據（見本院卷1第41頁、第49頁至第71頁）在卷可稽。然原告就104年2月11日裁處書提起行政訴訟後，經本院104年度訴字第241號判決撤銷被告104年2月11日裁處書之1,737萬元罰鍰、環境講習8小時及下湖段7-174地號限期清理改善處分等部分；被告未就其敗訴部分上訴而已確定，被告並以105年10月27日函通知原告等情，則有本院104年度訴字第241號判決（見本院卷1第79頁至第122頁）、被告105年10月27日函（見本院卷1第33頁至第37頁）附卷可佐，揆諸前揭說明，堪認原告對被告關於其先前已繳納之系爭款項，因該裁罰處分經本院判決撤銷而具有公法上不當得利返還請求權。

2、原告對被告另負有公法上金錢債務共計4,396,800元：

（1）原告另因違反廢清法案件負有共計罰鍰1,548,000元之公法上債務：原告因違反廢清法第42條規定暨許可管理辦法第18條第1項規定，經被告以104年2月11日裁處書，依廢清法第55條第1項第1款規定，裁罰並限期令原告改善，原告申請展延，經被告同意將清理期限展延至104年4月30日，惟原告屆期仍未完成改善。被告自104年5月1日起依法按日連續處罰，至105年1月13日，共計應

繳納罰鍰1,548,000元；原告雖就其中104年6月1日環土廢裁字第10406101061、00000000000、00000000000、00000000000、00000000000、00000000000號裁處書，提起行政救濟，然經本院106年度簡上字第35號判決駁回確定，其餘裁處原告並未提出行政救濟，各該裁罰處分均已確定等情，有上開裁處書及明細表（見本院卷1第149頁至第413頁）、本院106年度簡上字第35號判決書（見本院卷1第415頁至第439頁）在卷可稽。故被告抗辯原告因前揭違反廢清法案件對其負有共計罰鍰1,548,000元之公法上債務，確屬有據。

（2）原告另因違反土污法負有罰鍰200,000元之公法上債務：被告認定原告在臺南市○○區○○路○○○○○號旁空地○○○區○○○段○○○○號土地○○○區○○段○○○○號土地棄置廢棄物造成土壤污染，遂於106年2月13日以府環土字第1060157119號函限包括原告等4家公司於106年2月20日前將修正後計畫提送審查；惟原告於106年2月15日以昶字第10602002號函陳述表示上開3處場址所堆置之桶裝廢棄物致土壤污染與其無關，亦未於2月20日前提出修正計畫書供被告審查，被告認其違反土污法第7條第5項暨第38條第1項第2款，依法於106年6月3日以府環土土裁字第106060011號函裁處罰鍰200,000元，環境講習2小時，繳納期限為106年7月17日等情，有該裁處書（見本院卷1第441頁）在卷可稽；而原告不服該裁處經訴願程序後提起行政訴訟，復經本院以106年度訴字第476號裁定移送臺南地院行政訴訟庭審理，嗣經臺南地院107年度簡字第20號行政訴訟判決駁回其訴，原告提起上訴，經本院108年度簡上字第22號判決駁回其上

訴確定在案，有相關案件明細表（見本院卷2第49頁）在卷可稽，亦為兩造陳明在卷（見本院卷2第140頁、第167頁）。故被告抗辯原告另因上開違反土污法案件對其負有罰鍰200,000元之公法上債務，亦屬有據。

（3）原告另因違反廢清法案件負有應繳納代履行費用2,648,800元之公法上債務：被告認原告在臺南市○○區○○里0000000號（坐○○○區○○○段○○○○○○○○○○○○號土地）非法棄置50加侖鐵桶404桶、PVC桶93桶、貝克桶21桶等桶裝有害廢棄物，違反行為時廢清法第46條第4款後段之規定，而依同法第71條第1項之規定，於105年2月5日以環土字第1050007593號函，限期原告於105年3月31前完成系爭廢棄物清除處理；原告不服，經訴願程序後，提起行政訴訟，經本院105年度訴字第308號判決駁回原告之訴，復經最高行政法院107年度判字第358號判決駁回其上訴確定在案；被告嗣以原告未於上開清理期限前完成系爭廢棄物清理，依行政執行法第29條之規定，於105年8月19日以環土字第1050082717號函命原告於105年9月23日前繳納預估代履行費用2,648,800元，原告屆期並未繳納，被告乃移送法務部行政執行署執行；原告不服前述命繳納代履行費用之行政處分而提起行政訴訟，經本院106年度訴字第223號判決駁回原告之訴，復經最高行政法院108年度裁字第1717號裁定駁回其上訴確定在案等情，有行政執行案件移送書（見本院卷1第443頁）、最高行政法院108年度裁字第1717號裁定（見本院卷2第109頁至第112頁）及相關案件明細表（見本院卷2第49頁）附卷可佐，亦為兩造陳明在卷（見本院卷2第140頁、第167頁）。故被告抗辯原告另因上

開違反廢清法案件對其負有應繳納代履行費用2,648,800元之公法上債務，亦屬有據。

（4）以上，原告對於被告因上開案件而負有公法上金錢債務共計4,396,800元，亦堪認定。

3、原告對被告關於其先前繳納系爭款項之公法上不當得利請求權，已因被告行使抵銷權而完全消滅：

（1）按「二人互負債務，而其給付種類相同，並均屆清償期者，各得以其債務，與他方之債權互為抵銷。但依債之性質不能抵銷或依當事人之特約不得抵銷者，不在此限。」「抵銷應以意思表示，向他方為之。其相互間債之關係，溯及最初得為抵銷時，按抵銷數額而消滅。」民法第334條第1項及第335條第1項分別定有明文。而債權債務之抵銷規定，無非係為避免債權人與債務人反覆清償之負擔，並維護雙方當事人權益而設，故前揭民法上之抵銷規定，在公法上債權債務關係原則上自得加以準用；從而，如雙方互負債務且符合抵銷之適狀，即在符合：1、雙方互負債務；2、主動債權與被動債權均有效存在；3、雙方債務之給付種類相同；4、雙方債務均屆清償期；5、為適於抵銷之債務等要件時，不論為人民或行政機關所為抵銷，亦不問係公法上債權相互間、或公法上債權與私法上債權相互間，原則上均有抵銷制度之適用。

（2）查原告對被告關於其先前已繳納之系爭款項，固因該裁罰處分經本院判決撤銷確定而具有公法上不當得利返還請求權，然原告對被告因前揭案件另負有公法上債務共計4,396,800元，且兩造間互負之上開債務均屬公法上之金錢債務，並均已屆清償期，業如上述。而前述被告

就原告所應繳納代履行費用之行政執行期間，原告以106年7月14日函請求被告以先前已繳納之系爭款項扣抵，經被告計算原告所積欠已屆期之金錢債務，有前述違反廢清法、土污法之裁罰計1,748,000元，原告可供扣抵之金額僅為2,164,192元，是被告即以106年8月4日環土字第1060074617號函告知原告已繳納之系爭款項，扣除應繳納之罰鍰後，其剩餘款項同意扣抵代履行費用，並付與繳納收據等情，則有被告106年5月22日環土字第1060048026號行政執行案件移送書（見本院卷1第443頁）、原告106年7月14日函（見本院卷1第39頁）、被告106年8月4日環土字第1060074617號函（見本院卷1第73頁）、被告106年8月17日環土字第1060082623號函及收據（見本院卷1第75頁、第77頁）在卷可稽。足認被告係以106年8月4日環土字第1060074617號函對原告為抵銷之意思表示，依前揭說明，則渠等間之債權債務關係即按照抵銷數額而發生消滅之效力，故堪認原告對被告關於其先前繳納系爭款項之公法上不當得利返還請求權，已因被告向其為抵銷之意思表示而完全消滅。從而，原告依公法上不當得利之法律關係，訴請被告返還系爭款項及遲延利息，即乏其據。

（3）原告固主張：其106年7月14日函表示「先行扣抵」一詞並非代表抵銷之意思表示，無法認定原告已有主張抵銷之意思表示；縱認「先行扣抵」係代表原告主張抵銷之意思表示，惟原告主張抵銷之附帶條件，依民法第335條第2項規定，其上開抵銷之意思表示應係無效；又縱認該抵銷之意思表示並未附有條件，惟關於原告違反土污法受裁罰200,000元及繳納代履行費用2,648,800元部

分，如予以互相抵銷，此形同不符合債務之本旨且不符合給付之目的，依民法第334條但書規定，應屬「依債之性質不能抵銷」之情形云云。然按被告對於原告起訴主張之請求，提出抵銷之抗辯，祇須其對於原告確有已備抵銷要件之債權即可；又抵銷乃主張抵銷者單方之意思表示而使雙方適於抵銷之債務溯及最初得為抵銷時，按照抵銷數額同歸消滅之單獨行為，僅以意思表示為已足，不待對方之表示同意，此觀前揭民法第334條、第335條規定自明。且按民法第334條但書所謂，依債務之性質不能抵銷者，係指互相抵銷即反於成立債務之本旨者而言，故債之性質得否抵銷，應視債之本旨，如互相抵銷違反債之本旨者，或不符合給付之目的時，始屬在性質上不能抵銷。查原告對被告關於其先前繳納系爭款項之公法上不當得利返還請求權，係因被告對原告以前揭106年8月4日函表示抵銷之意思表示而完全消滅，業如上述，故原告106年7月14日函是否屬於原告所為抵銷之意思表示，抑或有無附有條件，均無礙於其前揭公法上不當得利返還請求權已消滅之認定。此外，原告對被告關於其先前已繳納之系爭款項，因該裁罰處分經本院判決撤銷確定而具有公法上不當得利返還請求權，與原告對被告另負有公法上債務共計4,396,800元，性質上均屬公法上之金錢債務，並均已屆清償期，將原告已繳納之系爭款項用以給付其對於被告應負之罰鍰債務及代履行費用，均無礙於罰鍰及代履行制度目的之實現，亦無違反任何法律規定之限制，自難認該債權債務相互抵銷有何違背其債之本旨者與給付之目的可言，亦可避免債權人與債務人間反覆清償之負擔，依上開說明，原告

此部分主張均無可採。

六、綜上所述，原告對被告關於其先前繳納系爭款項之公法上不當得利返還請求權，因被告所為前揭抵銷之意思表示而已完全消滅。從而，原告依公法上不當得利之法律關係，訴請被告返還系爭款項及遲延利息，為無理由，應予駁回。

七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘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，自無逐一論述之必要，併此敘明。

八、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　109　　年　　6　　月　　23　　日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官　李　協　明

法官　林　韋　岑

法官　曾　宏　揚

以上正本係照原本作成。

一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

二、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）

三、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

（一）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。
（二）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（一）、（二）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（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　6　　月　　23　　日

書記官　林　幸　怡