裁判字號：最高行政法院 96 年判字第 594 號判決

裁判日期：民國 96 年 04 月 12 日

裁判案由：廢棄物清理法

最 高 行 政 法 院 判 決

96年度判字第00594號

上 訴 人 臺北市政府環境保護局
(即原審被告)

代 表 人 甲○○

訴訟代理人 丁○○律師

上 訴 人 爾灣建設股份有限公司
(即原審參加人)

代 表 人 乙○○

訴訟代理人 丙○○律師

被 上 訴 人 台灣國際商業機器股份有限公司

代 表 人 童至祥

上列當事人間因廢棄物清理法事件，上訴人對於中華民國94年8月23日臺北高等行政法院93年度訴字第2855號判決，提起上訴。本院判決如下：

主 文

原判決關於撤銷訴願決定及原處分如附表所示玖件處罰，及該訴訟費用部分均廢棄，發回臺北高等行政法院。

理 由

一、本件被上訴人前向上訴人爾灣建設股份有限公司（下稱爾灣建設公司）租用坐落臺北市○○區○○路1段206號之佩芳大樓地上第5層至第20層之辦公室（下稱系爭租賃建物），租期至民國（下同）92年2月27日，因一方終止租約而屆至。其後被上訴人與上訴人爾灣建設公司就系爭租賃建物之返還發生爭議，致於92年4月25日完全搬離上址，屋內仍留有部分物品未搬離。嗣經上訴人臺北市政府環境保護局（下稱臺北市政府環保局）信義區清潔隊執勤人員於92年5月13日至系爭租賃建物現場會勘，認被上訴人將其搬遷後遺留之廢電線電纜、輕鋼架、廢木板、塑膠及泡棉等廢棄物（下稱系爭廢棄物），棄置於系爭租賃建物內，未依事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準等規定妥適處理，乃通知被上訴人於92年6月20日前清除留置於系爭租賃建物內物品，若未於期限內完成改善，將依違反廢棄物清理法予以告發。嗣經上訴人臺北市政府環保局所屬衛生稽查大隊於92年6月21日改善期限屆滿後派員前往複查，發現被上訴人遺留於系爭租賃建物內之物品仍未完成清除，遂處以被上訴人新臺幣（下同）6千元罰鍰，並自92年7月7日起按日連續罰計147件，被上訴

人不服，嗣上開處分，分別經臺北市政府訴願決定予以撤銷，或由上訴人臺北市政府環保局自行撤銷。嗣上訴人臺北市政府環保局又以92年12月26日北市環稽字第09241350200號函（下稱92年12月26日函）通知被上訴人於文到15日內開始清除系爭廢棄物，並自開始清除之日起15日內完成清除工作，惟被上訴人逾期仍不為清除，上訴人臺北市政府環保局乃以93年3月3日廢字第H00000000號執行違反廢棄物清理事業處分書裁處被上訴人1萬5千元罰鍰。其間上訴人臺北市政府環保局復以93年2月23日北市環稽字第09340182100號函（下稱93年2月23日函）通知被上訴人於文到5日內開始進行清除工作，以避免遭按日連續罰，此函於93年2月23日送達被上訴人，惟被上訴人仍未依限清除改善完成，上訴人臺北市政府環保局遂以附表所載共計9件按日連續處罰處分書各處以被上訴人1萬5千元罰鍰（9件共計13萬5千元）。被上訴人不服上開93年2月23日函及9件連續處罰處分書，循序提起行政訴訟，經原審判決撤銷訴願決定及原處分關於附表所示之9件處罰，暨駁回被上訴人其餘之訴。上訴人就原審撤銷如附表所示9件處罰部分不服，提起本件上訴。

- 二、被上訴人在原審起訴意旨略以：（一）93年2月23日函之性質為告誡處分，仍屬不利於被上訴人之行政處分，被上訴人自得以之為行政爭訟對象。（二）系爭廢棄物之產出者為上訴人爾灣建設公司，且系爭廢棄物未依法處理係上訴人爾灣建設公司濫用佩芳大樓占有管理權所致，基於誠實信用原則，系爭廢棄物之清除責任應由其負擔，否則難謂與廢棄物清理事業之立法目的一致；況依「廢棄物清理事業法台北市施行細則」規定，本件清除義務人應為佩芳大樓之管理機構即僑泰興企業股份有限公司，並非被上訴人。從而，系爭全部處分及訴願決定以被上訴人為處分對象，顯非妥適。（三）被上訴人乃經營資訊及週邊產品之軟硬體設備之進出口等相關業務，顯與廢棄物清理事業第2條明定之事業種類不同，且被上訴人亦不該當行政院環境保護署（下稱環保署）依廢棄物清理事業法第2條第3項授權所頒91年3月22日環署廢字第0910019207號函公告之電信業，是縱認系爭廢棄物係被上訴人所產生，然因被上訴人並非廢棄物清理事業法第2條所稱之「事業」，系爭廢棄物即不屬廢棄物清理事業所指之事業廢棄物。從而，上訴人臺北市政府環保局以被上訴人為廢棄物清理事業之事業，進而以原處分認被上訴人未依法清除系爭事業廢棄物，即構成適用法律之違法。況再退步言之，縱認被上訴人係屬事業，惟本件遺留於系爭租賃建物內之物品係屬一般辦公室使用之電線、電纜、輕鋼架、木板、塑膠、泡棉等設施或裝潢，並非廢棄物清理事業所指之「事業廢棄物」，依廢棄物清理事業法第11條應由大樓管理者即上訴人爾灣建設公司負清理義務。甚者，縱認本件遺留於系爭租賃建物之物品為事業廢棄物，惟由上訴人爾灣建設公司負擔清除義務，乃是交易成本最低

而經濟效率最高之方法。(四)上訴人臺北市政府環保局指摘被上訴人之違章事實，實際上應是「產生廢棄物卻不予清除」，並非處分書所載之「貯存、清除或處理方法及設施，未符合規定」，處分理由及法令依據自不可能是「違反廢棄物清理法第36條1項之規定」。基此，上訴人臺北市政府環保局認定事實與適用法律皆有錯誤。其次，系爭廢棄物之清理義務非不可代替之行為，亦無被上訴人無力承擔代履行費用之情形，是以，應以代履行為優先執行手段，是系爭行政處分中除第1件（即93年3月10日廢字第H00000000號函）外，皆違反行政執行法第3條與第30條第1項規定。再者，上訴人臺北市政府環保局於93年2月23日所為下命處分，嗣同年2月27日由上訴人臺北市政府環保局召集之協調會議中，因上訴人爾灣建設公司與被上訴人無法達成自主清除協議，最終作成雙方同意由上訴人臺北市政府環保局代履行之結論，而上訴人臺北市政府環保局當場亦表示其內部將展開代履行之各項手續，且於同年3月2日即以北市環四字第09330629400號函（下稱93年3月2日函）命被上訴人限期繳交200萬元之代清除費用，上訴人亦按期繳納完畢。是以，上訴人臺北市政府環保局不啻以後續之代履行處分撤銷或廢止系爭下命處分，是原限期清除之處分應已失效，而系爭罰款處分顯失所附麗，應予撤銷。(五)本件縱認被上訴人為系爭廢棄物之清除義務人，然因上訴人爾灣建設公司、僑泰興公司阻撓被上訴人通行佩芳大樓入內清理，乃因不可歸責被上訴人之事由，致被上訴人在客觀上不能清除系爭廢棄物，故上訴人臺北市政府環保局課被上訴人清理之義務，顯已欠缺期待可能性，系爭處分應予撤銷。為此，訴請撤銷訴願決定及原處分等語。

三、上訴人臺北市政府環保局則以：(一)93年2月23日函並非行政處分，僅係對被上訴人未依上訴人臺北市政府環保局92年12月26日函限期清除之違規行為所為之通知，其內容並未直接發生處罰之法律效果，被上訴人對之提起行政訴訟，並不合法。(二)觀諸被上訴人之經營項目包括「資訊及週邊產品之軟硬體設備」之出售、維修與技術服務，與「第2類電信事業之經營」相當，是被上訴人既經營第2類電信事業，其提供電信服務內容，與環保署91年3月22日環署廢字第0910019207號公告事項第1項第10款「電信業」之服務內容相當。又系爭廢棄物確係被上訴人所有且係被上訴人於營運狀態下產生之事業廢棄物，被上訴人既為系爭廢棄物之產生主體，自有依廢棄物清理法相關規定，處置系爭廢棄物之公法上義務存在。至於上訴人爾灣建設公司有無妨礙被上訴人搬遷、被上訴人與上訴人爾灣建設公司間內部私權糾紛，衡與系爭事業廢棄物產生主體之認定分屬二事。再者，因廢棄物清理法施行細則已修正發布，是本件自應適用修正後之廢棄物清理法施行細則，而無適用臺北市施行細則之餘地，從

而，被上訴人確為系爭廢棄物之清理義務人。另依廢棄物清理法第28條第1項、第36條及其授權制定之「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」規定，被上訴人負有清理義務，92年12月26日函詳載其法令依據為「廢棄物清理法第2條、第28條、第36條」，自屬於法有據。（三）系爭9件按日連續處罰之處分，係基於上訴人臺北市政府環保局92年12月26日函下命限期被上訴人清除而來，故判斷被上訴人有無不可歸責事由或上訴人爾灣建設公司有無阻撓情事，均應自92年12月26日以後加以判斷。被上訴人狀內臚陳上訴人爾灣建設公司阻撓其清除廢棄物云云，其是否屬實，上訴人臺北市政府環保局無從置喙或加以判斷；況其所陳均係在上訴人臺北市政府環保局92年12月26日函前之事，且被上訴人之私權糾紛不得據以免除其應負之公法上責任等語，資為抗辯。

四、上訴人爾灣建設公司於原審主張略以：（一）系爭廢棄物為事業廢棄物且被上訴人有清除義務，早經92年12月26日函具體化確認被上訴人此項義務並下命限期改善，被上訴人仍不履行，上訴人臺北市政府環保局依廢棄物清理法第52條規定，本於裁量權之合法行使並遵守比例原則，自得「按日連續處罰」。（二）縱認本件之法規依據係廢棄物清理法第28條第1項，惟基於法官知法原則，系爭9件按日連續處罰處分書未記載上開條文，仍不致構成違反明確性或其他足以撤銷之程序瑕疵。（三）系爭廢棄物為被上訴人產生之「事業廢棄物」；本於「污染者負責原則」，被上訴人負有清理義務；其不履行清理義務，經92年12月26日函限期改善，屆期仍未改善，且無積極事證證明上訴人爾灣建設公司阻撓清除或被上訴人於期間內有試圖清理之行為，即無不可歸責或期待不可能事由，上訴人臺北市政府環保局自得依廢棄物清理法第52條後段規定，按日連續處罰等語，而請求駁回被上訴人在原審之訴。

五、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）觀諸93年2月23日函全文內容，並無如92年12月26日函明示「法令依據」及「救濟方法」，其乃係再度重申被上訴人應依92年12月26日函限期清除之意，並無重新認定事實或法律關係之意，更無撤銷或廢止上訴人臺北市政府環保局92年12月26日函之意。核其內容並未發生處罰之法律上效果，僅係對被上訴人違規行為所為之通知。是被上訴人對之表示不服，提起行政訴訟，自不合法，應予駁回。（二）被上訴人之經營項目包括出售「資訊及週邊產品之軟硬體設備」、維修與技術服務，與「第2類電信事業之經營」，自符合環保署91年3月22日環署廢字第0910019207號公告事項第1項第10款「電信業」之服務內容，故被上訴人自屬廢棄物清理法第2條第3項規定「其他經中央主管機關指定之事業」，而被上訴人於營運狀態下、營業場所內產出之廢電線電纜、廢輕鋼架、廢木板、塑膠及泡棉等廢棄物，自屬被上訴人產出之事業廢棄物

，從而，被上訴人依廢棄物清理法相關規定，自有處置系爭廢棄物之公法上義務存在。至上訴人爾灣建設公司或系爭大樓管理人應否依廢棄物清理法第11條、第71條規定負土地所有人、管理人責任核與被上訴人應負系爭廢棄物公法上義務無關。另廢棄物清理法已經修正，自應適用修正後該法施行細則，而無適用臺北市施行細則之餘地。惟如附表所示9件連續處罰，其違反事實皆載為「一般事業廢棄物之貯存、清除或處理方法及設施，未符合規定」、處分理由及法令依據皆為「違反廢棄物清理法第36條第1項之規定，並依同法第52條規定處分」，然廢棄物清理法第36條規定與「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」，其規範意旨著重在「貯存、清除或處理事業廢棄物之過程中所應該遵守之作業方法及應具備之作業設施，以維護作業過程中之安全性，避免因貯存、清除或處理之不當所造成之環境危害」。而上訴人臺北市政府環保局指摘被上訴人之違章事實，實際上應是違反同法第28條第1項之「產生廢棄物卻不予清除」，並非處分書所載之「貯存、清除或處理方法及設施，未符合規定」，處分理由及法令依據自不可能是「違反廢棄物清理法第36條第1項之規定」，且上訴人臺北市政府環保局未曾主張被上訴人違反廢棄物清理法第28條，原審法院自無權變更上訴人臺北市政府環保局處罰之依據。況本件被上訴人因搬離向上訴人爾灣建設公司承租之系爭租賃建物後，因雙方對被上訴人應採何方式進入該大樓清除屢有爭執，甚被上訴人協同民間公證人於92年4月間前往亦未能順利進入該大樓清理，故雙方曾經十餘次協商仍未能解決，嗣於最後一次之93年2月27日由上訴人臺北市政府環保局召集之協調會議中，因上訴人爾灣建設公司與被上訴人無法達成自主清除協議，最終作成雙方同意由上訴人臺北市政府環保局代履行之結論，而上訴人臺北市政府環保局當場亦表示其內部將展開代履行之各項手續，且以93年3月2日函命被上訴人限期繳交200萬元之代清除之費用，且被上訴人亦按期繳納完畢。是以，不僅在93年2月27日會議當日，上訴人爾灣建設公司同意系爭廢棄物之清運由上訴人臺北市政府環保局以代履行方式為之，且上訴人臺北市政府環保局亦表示將著手代履行政程序之進行，自是日起，上訴人臺北市政府環保局不啻以後續之代履行處分撤銷或廢止系爭下命處分，故原限期清除之處分應已失效。甚者，於被上訴人充分信賴上訴人臺北市政府環保局於2月27日會議中之表示，及已依限繳納全數代清除費用之情形下，上訴人臺北市政府環保局卻仍於93年3月10日後連續作成如附表之9件罰鍰處分，顯已違背誠實信用原則及被上訴人對公權力之信賴。從而，系爭如附表所列之9件按日連續處罰之處分，顯有未洽，訴願決定未予糾正，亦有疏失，被上訴人對系爭如附表所示9件處分主張為有理由。另被上訴人針對93年2月23日函之起訴為不合法，為免勞費，一併

於本件予以駁回；而為被上訴人一部勝訴、一部敗訴之判決。

六、上訴人臺北市政府環保局上訴意旨略以：（一）上訴人臺北市政府環保局於原審曾主張被上訴人除對其產生之廢棄物不予清除，除違反廢棄物清理法第28條外，被上訴人在系爭廢棄物清除前，留置現場之貯存方法及設施，亦應符合合同法第36條規定。準此，縱系爭9件按日連續罰之處分僅記載違反廢棄物清理法第36條，然事實上亦包含合同法第28條之情形，惟原審判決竟謂上訴人臺北市政府環保局未予主張，是原判決據以認定之事實與卷載事實矛盾，原判決顯有判決不備理由之當然違背法令。另原審判決認上訴人臺北市政府環保局指摘被上訴人之違章事實不可能是違反廢棄物清理法第36條第1項云云，除漠視上訴人臺北市政府環保局曾答辯之主張外，對於上訴人臺北市政府環保局92年12月26日確認下命處分內詳列被上訴人未依「廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」第2條、第5條、第8條之貯存方法及設施之違章事實亦未予斟酌。又原審亦未審酌被上訴人未予清除廢棄物前，對於系爭廢棄物之貯存方法或設施，被上訴人究有無依廢棄物清理法第36條授權制定之「廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」第2條、第5條、第8條，負有遵循義務，是原判決有不備理由之違法。（二）由原審卷內資料無從得出原審所認「上訴人臺北市政府當場表示其內部將展開代履行之各項手續」之事實；另廢棄物清理法第52條「按日連續罰」之規定與同法第71條主管機關「代為清除處理」之規定，係屬二事，況上訴人臺北市政府環保局於系爭93年2月23日函「說明四」即已表示按日連續罰被上訴人至繳清處理費與上訴人臺北市政府環保局之日止，然原審卻未審酌上開函之說明，亦漠視上訴人臺北市政府環保局主張被上訴人之清除義務與上訴人臺北市政府環保局有無通知被上訴人繳納代履行費用無涉，有判決不備理由之違法。況若被上訴人未依93年2月27日會議結論及93年3月2日函繳納代履行費用時，則原判決理由如何得出所謂「不啻以後續之代履行處分撤銷或廢止系爭下命處分（似指92年12月26日函）」之結論？又92年12月26日函乃構成後續代履行處分之前提行政處分，並未因代履行處分而撤銷或廢止，否則後續代履行處分之行政程序合法性及正當性基礎何在？況系爭9件按日連續罰之處分所載行為發現時間及舉發通知書日期均於被上訴人繳納代履行費用前，被上訴人不履行清除義務之環境危害狀態均現實上存在，上訴人臺北市政府環保局科予被上訴人系爭9件處分亦無違誠信原則。綜上，原判決認事用法不符邏輯、違背論理法則及判決理由矛盾及不備。為此，訴請廢棄原判決關於如附表所示9件處罰部分，廢棄部分被上訴人在原審之訴駁回等語。

七、上訴人爾灣建設公司上訴意旨略以：（一）本件關於按日連

續罰之處分書有關事實認定及法令依據於形式記載有誤，是否構成得為本件撤銷之理由；又「代履行處分」是否可以撤銷或廢止系爭下命處分；另關於廢棄物清理法第52條所定按日連續罰之性質究屬執行方法上之「怠金」亦或真正之行政罰（秩序罰），均為原判決是否違背法令之關鍵，實有究明之必要未釐清上開爭點，核有行言詞辯論之必要，是請求行言詞辯論。（二）上訴人臺北市政府環保局於92年12月26日函已具體表明應適用之法規，且於原審程序中再予以追補理由及法令依據，原判決卻認上訴人臺北市政府環保局未為此項主張，顯有判決不備理由之違背法令。況縱認事實認定及法令依據於形式記載有誤，原審法院可本於職權探知主義及法官知法原則，自行認定而為法之正確援用，而後維持處分，惟原判決竟認無權變更系爭9件連續處罰處分之法令依據，是原判決有判決不適用法規之違誤。（三）原判決認定被上訴人與上訴人爾灣建設公司間就被上訴人應採何方式進入清除系爭廢棄物屢有爭執，甚被上訴人偕同民間公證人於94年4月間前往亦未能順利進入佩芳大樓清理等情，然其認定上開事實所憑之證據為何？原判決對之隻字未提，其判決顯具有理由不備之瑕疵。（四）行政執行法理上，無所謂「代履行處分」撤銷或廢止作為其前提要件之「下命處分」可言，是原判決認為上訴人臺北市政府環保局93年2月27日召開會議，上訴人爾灣建設公司與被上訴人同意由上訴人臺北市政府環保局以代履行方式清運，自是日起，上訴人臺北市政府環保局不啻以後續之代履行處分撤銷或廢止系爭下命處分等情，有違行政執行法理。況上開會議僅是上訴人爾灣建設公司與被上訴人「同意」由上訴人臺北市政府環保局代履行，而代履行之實施，亦非屬行政處分，是原審所謂「代履行處分」究何所指？甚者，代履行係以先前下命處分存在，始得為之，若如原判決所認定，系爭下命處分因代履行處分而撤銷或廢止，則代履行如何為之？是原判決顯有違相關法理，有判決違背法令之瑕疵。（五）原判決對於系爭9件按日連續罰之處分性質究竟是執行方法上之「怠金」或是行政罰，未有所交代。另93年2月27日會議之目的及結論，僅就代履行清除系爭廢棄物為研商，而不及行政罰之問題，是對於系爭9件處罰而言，原判決以上開會議結論作為被上訴人之信賴基礎，進而論斷上訴人臺北市政府環保局處罰有違誠信原則，顯屬率斷。（六）被上訴人確實該當廢棄物清理法第2條第3項所定「事業」，系爭廢棄物確為事業廢棄物且其為系爭廢棄物之法定清除義務人；又被上訴人除依廢棄物清理法第28條第1項規定負有清除、處理之清理義務外，在自行清除、處理前，就系爭廢棄物之貯存方法或設施，仍負有同法第36條規定及其授權制定之「事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準」第4條至第10條規定，將事業廢棄物妥適處理之義務，是原判決認系爭處分理由及法令依據廢棄物清理

法第36條規定有誤乙節，容有商榷之餘地。另上訴人爾灣建設公司無被上訴人所指摘阻擾其進入系爭大樓清除之事實，而被上訴人就系爭廢棄物無客觀上不能履行之情事，是自無欠缺期待可能或欠缺行政秩序罰之主觀要件可言。為此，訴請廢棄原判決關於如附表所示9件處罰部分，廢棄部分被上訴人在原審之訴駁回等語。

八、本院查：本件原審判決以如附表所示9件罰鍰處分，記載處分依據為廢棄物清理法第36條第1項係有違誤，暨上訴人臺北市政府環保局自93年2月27日會議日起，已以後續之代履行處分撤銷或廢止系爭下命處分，暨依上訴人臺北市政府環保局於93年2月27日會議之表示，及被上訴人已依限繳納全數代清除費用情形下，上訴人臺北市政府環保局嗣後又為如附表所示9件罰鍰處分有違誠實信用及信賴保護原則等語，而將如附表所示9件處罰之訴願決定及原處分均予撤銷，固非無見。惟查：

(一)

- 1、按「貯存、清除、處理或再利用一般事業廢棄物，違反第28條第1項、第31條第1項、第4項、第34條、第36條第1項、第39條第1項規定或依第29條第2項所定管理辦法者，處6千元以上3萬元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。」「事業廢棄物之清理，除再利用方式外，應以下列方式為之：．．．。」「事業廢棄物之貯存、清除或處理方法及設施，應符合中央主管機關之規定。前項事業廢棄物之貯存、清除、處理方法及設施標準，由中央主管機關定之。」廢棄物清理法第52條、第28條及第36條分別定有明文。又依上述廢棄物清理法第36條第2項授權訂立之行為時及處分時事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第5條及第25條復分別規定：「一般事業廢棄物之貯存方法，應符合下列規定：．．．。」「事業廢棄物之最終處置，應以下列方式之一為之：．．．。」另依行政程序法第96條第1項第2款規定，行政處分以書面為之者，固應記載主旨、事實、理由及其法令依據，惟為此等記載之主要目的，乃為使人民得以瞭解行政機關作成行政處分之法規根據、事實認定及裁量之斟酌等因素，以資判斷行政處分是否合法妥當，及對其提起行政救濟可以獲得救濟之機會；故書面行政處分關於事實及其法令依據等記載是否合法，即應自其記載是否已足使人民瞭解其受處分之原因事實及其依據之法令判定之，而非須將相關之法令及事實全部加以記載，始屬適法。
- 2、查關於系爭廢棄物之清除，上訴人臺北市政府環保局曾先以92年12月26日函通知被上訴人略以：「主旨：請貴公司於文到15日內開始清除棄置於臺北市佩芳大樓5樓至20樓之事業廢棄物，並於開始清除日起15日內完成清除工作，請查照。說明：一、法令依據：廢棄物清理法第2條、第28條、第36條。．．．逾期不為清除者，本局將依行政執行法第27條、

第29條、廢棄物清理法第71條，予以強制執行代為清除。· · ·」因被上訴人逾期仍不為清除，上訴人臺北市政府環保局又以93年2月23日函通知被上訴人略以：「主旨：有關貴公司因辦公場所搬遷拆除物品及廢棄物遺留於臺北市○○區○○路1段206號佩芳大樓內乙案，務請於文到5日內開始進行清除工作，以免遭按日連續處罰之處分· · ·說明· · · 4、若貴公司仍未依限開始清除，則本局即依行政執行法第27、29條、廢棄物清理法第71條，辦理代履行清除，清除費用由貴公司負擔，按日連續處罰至貴公司繳交清除處理費予本局之日止。· · ·。」嗣經上訴人臺北市政府環保局人員自如附表所示行為發現時間前往稽查，查得被上訴人並未依限清除，乃開立如附表所示之舉發通知書，於違反事實說明欄記載：「事業廢棄物未依規定妥善清除處理，前以93年2月23日· · ·函下命於文到5日內開始清除，屆期複查結果仍未完成改善，依法按日連續處罰。」等語，嗣再為系爭如附表所示罰鍰處分等情，為原審確定之事實，並有該等函文、舉發通知書及處分書可按；可知，上訴人臺北市政府環保局除已於92年12月26日函中載明被上訴人有違反廢棄物清理法第28條及第36條之違章情事，應為系爭廢棄物之清除處理外，系爭9件罰鍰處分亦是因被上訴人就系爭廢棄物未依規定清除處理，且經限期改善未改善後，上訴人臺北市政府環保局依廢棄物清理法第52條後段規定所為之按日連續處罰，故被上訴人就系爭9件罰鍰處分之處罰事實，似無不知之理！且依上述廢棄物清理法第28條及第36條規定內容觀之，未依廢棄物清理法第28條及第36條第2項授權訂立之事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準規定為事業廢棄物之貯存、清除及處理，均屬「事業廢棄物之貯存、清除或處理未符合規定」之文義涵蓋範圍，則系爭9件罰鍰處分之處分書，於其違反事實欄為：「一般事業廢棄物之貯存、清除或處理方法及設施，未符合規定。」等語之記載，是否不及於廢棄物清理法第28條之違章事實，是否會令被上訴人無法瞭解其受處分之原因事實，原審均未予調查，即謂系爭9件罰鍰處分書「事實」皆僅為關於廢棄物清理法第36條第1項部分，自有判決不適用法規及理由不備之違法！加以上訴人臺北市政府環保局於原審之訴訟代理人曾於原審言詞辯論期日陳明：「本件原告（即被上訴人）依廢清法第28條第1項規定有清理義務，也有依第36條授權制定的事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準得遵循義務」等語，則上訴人臺北市政府環保局是否即全無追補理由之意，亦非無疑！則原審未依職權予以調查闡明，逕謂上訴人臺北市政府環保局未為主張，亦有違誤。另系爭9件罰鍰處分既屬按日處罰性質，即針對違反限期改善之事實而為之處罰，故該等處分之處罰依據即為廢棄物清理法第52條後段，尚與因違反同法第36條第1項或第28條規定依同法第52條前段規定所為之處罰有別，故關於

廢棄物清理法第36條第1項或第28條規定之記載，即非必要，是於系爭9件罰鍰處分之處分書已載明其按日連續處罰之法律依據即廢棄物清理法第52條之情況下，自不生未記載處罰依據之違法情事，至同法第36條第1項之記載縱有錯誤，亦因屬贅載，而不得因此而謂原處分有應撤銷之違法瑕疵存在，故原審判決據以認定原處分違法，自有適用法規不當之違法。

(二) 又查：

- 1、按「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。．．．。」廢棄物清理法第71條第1項定有明文，查本條乃廢棄物清理法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，核與前述同法第52條後段限期改善未改善時所為按日連續處罰規定，乃在藉由不斷之處罰，促使行為人履行其公法上義務之規範內容及目的均不相同，故二者原則上並無相排斥之關係。
- 2、查依前述上訴人臺北市政府環保局92年12月26日函及93年2月23日函之內容，可知，關於系爭廢棄物之清理，上訴人臺北市政府環保局係以上述函文先後為廢棄物清理法第71條代清理前之「限期清除處理」及同法第52條後段按日連續處罰前之「限期改善」；而於此等函文間，上訴人臺北市政府環保局又先後於93年2月4日及同年2月27日與上訴人爾灣建設公司及被上訴人就系爭廢棄物之後續清除工作與責任事宜開有研商會議；其中93年2月4日之會議結論，主要為請被上訴人自93年2月16日起至同年3月31日止進行清除工作，93年2月17日如未開始進行清除或未於93年3月31日前完成清除，則由上訴人臺北市政府環保局辦理代履行清除作業；另93年2月27日之會議結論，則為有關係爭事業廢棄物，雙方同意依93年2月4日協商會議結論由環保局依法辦理強制代履行作業。嗣上訴人臺北市政府環保局係以93年3月2日函通知被上訴人限期繳交預估之200萬元代清除費用，並於說明欄二中表示：「．．．又依本局93年2月23日．．．函請貴公司應於文到5日內開始清除．．．，惟該時限已屆仍未見貴公司執行清除作業，本局依法辦理代履行清除處理。」等情，為原審確定之事實，並有該等會議記錄及函文可按。依上述2次研商會議結論，可知，93年2月4日會議，係達成應由被上訴人於期限內開始清除及完成清除之協議，至於上訴人臺北市政府環保局是否發動廢棄物清理法第71條規定之代清理職權，則應視被上訴人是否依該協商結論進行而定；至同年2月27日會議，其結論雖有「由環保局依法辦理強制代履行作業」

之文字，然其係言「雙方同意」，而依原審之認定，此「雙方」似僅指被上訴人及上訴人爾灣建設公司，並未包含上訴人臺北市政府環保局；至原審判決雖又認上訴人臺北市政府環保局有表示將著手代履行政程序之進行；惟依該次會議記錄，其內並無上訴人臺北市政府環保局表示其內部將展開代履行之各項手續或將著手代履行政程序等文字之記載，則原審為此事實之認定，又未載明其認定之依據，則其認定自有違反證據法則之適用法規不當之違法；而原審進而據之作為被上訴人信賴之論斷基礎，自亦有違誤。又縱認上訴人臺北市政府環保局曾為前述之表示，則何以因此即形成上訴人臺北市政府環保局是以後續之代履行處分撤銷或廢止系爭下命處分，並原限期清除之處分應已失效，原審判決不僅未於判決中詳述其得心證之理由，而有違反行政訴訟法第189條第2項規定之違法外；且其所稱「後續之代履行處分」、「系爭下命處分」及「原限期清除之處分」，依其全判決之記載，亦不明瞭究何所指（原審判決此段論述似引自被上訴人在原審之主張，而依被上訴人主張，似可認其所稱系爭下命處分為93年2月23日函，然原審判決又認該函非行政處分，則原審判決所稱系爭下命處分即難以認定究指何者），則原審判決執為撤銷訴願決定及原處分關於如附表所示9件處罰之論據，自有判決不備理由之違法，並於判決結論有影響。再如上所述，廢棄物清理法第71條規定之代清理與同法第52條後段規定之按日連續處罰，各有不同之規範目的，而上訴人臺北市政府環保局依廢棄物清理法第71條規定，對於符合要件者本得發動其代清理之職權；故上訴人臺北市政府環保局就上述93年2月27日會議結論，若當日或嗣後（被上訴人93年3月2日函，亦是載明被上訴人於93年2月23日函所定時限屆至仍未執行清除作業，依法辦理代履行清除處理）並無與被上訴人及上訴人爾灣建設公司達成同意代清理之協議，亦即其事後僅是本於其職權依廢棄物清理法第71條規定為代清理職權之發動，而通知被上訴人繳納代清除費用，則被上訴人是否因該會議結論及代清除費用之繳納，即產生信賴之基礎，而有信賴保護原則或誠信原則之適用，更非無疑！是原審判決就上開相關事實未詳予審究，即逕為信賴保護原則及誠信原則之援引，亦有判決不備理由之違法，並其違法又於判決結論有影響。

- (三) 綜上所述，原審判決撤銷訴願決定及原處分如附表所示9件處罰部分，既有如上所述判決不適用法規、適用不當及不備理由之違法，並於判決結論有影響，故上訴意旨指摘原判決關於撤銷訴願決定及原處分如附表所示9件處罰部分違法，求為廢棄，即有理由；又因本件事實尚有未明，有由原審法院再為調查審認之必要，故本院並無從自為判決；爰將原判決關於撤銷訴願決定及原處分如附表所示9件處罰部分廢棄，發回原審法院，另為適法之裁判。另本

件爭議，因尚涉及事實認定問題，而非法律關係複雜或僅屬法律見解分歧之爭議，並本件亦已諭知發回原審法院更為審理，故上訴人爾灣建設公司聲請本院行言詞辯論，即無必要，而不應准許，併此敘明。

據上論結，本件上訴為有理由，依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中 華 民 國 96 年 4 月 12 日

第一庭審判長法官 高 啟 燦

法官 黃 璽 君

法官 廖 宏 明

法官 楊 惠 欽

法官 林 樹 埔

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 96 年 4 月 12 日

書記官 張 雅 琴