

高雄高等行政法院判決

108年度訴字第417號

民國111年3月29日辯論終結

原告 戴文慶

訴訟代理人 林石猛 律師

林 楷 律師

梁志偉 律師

被告 高雄市政府環境保護局

代 表 人 張瑞琿

訴訟代理人 范仲良 律師

上列當事人間廢棄物清理法事件，原告不服高雄市政府中華民國108年10月2日高市府法訴字第10830809000號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序方面

被告代表人原為吳家安，嗣於本件訴訟審理中先後變更為王珣、張瑞暉，均經被告新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷第261頁、第327頁），核無不合，應予准許。

貳、實體方面

一、爭訟概要：

（一）原告為萬大材料科技股份有限公司（下稱萬大公司）負責人。萬大公司未領有廢棄物清除處理許可文件，自訴外人中聯資源股份有限公司（下稱中聯公司）取得轉爐石級配料，再交予訴外人建發營造有限公司（下稱建發公司）使用。被告於民國107年7月27日至高雄市旗山區大林段（下稱大林段）668、1049、258、690、512地號等5筆土地（大林段668及512地號為非都市○○○○○○區農牧用

01 地；大林段1049、258及690地號為非都市○○○○○○區
02 水利用地，下稱系爭土地）開挖發現堆置有前揭轉爐石級
03 配料，乃參酌最高法院106年度台上字第780號、臺灣高等
04 法院高雄分院（下稱高雄高分院）105年度上訴字第208
05 號、第209號刑事判決（下稱前審刑事判決）及本院104年
06 度訴字第175號、最高行政法院106年度判字第672號等判
07 決意旨，認定原告有未依規定清除處理該等轉爐石級配料
08 之事業廢棄物並棄置在系爭土地之行為，經通知原告陳述
09 意見後，以107年10月19日高市環局廢管字第10741660501
10 號函（下稱107年10月19日函）命原告應於文到次日起1年
11 6個月內完成清除處理，並於60日內檢具清理計畫送被告
12 憑辦。原告不服，提起訴願，經高雄市政府108年2月22日
13 高市府法訴字第10830139200號訴願決定（下稱前訴願決
14 定）撤銷107年10月19日函，命被告於2個月內另為適法之
15 處分。

16 （二）被告乃依前揭訴願決定意旨再為調查後，仍認定原告知悉
17 轉爐石級配料用以回填農地並決定以萬大公司名義清運轉
18 爐石級配料，應依廢棄物清理法第71條規定負廢棄物之清
19 除處理責任，乃以108年4月19日高市環局廢管字第108342
20 15100號函（下稱原處分）命原告應於文到次日起1年6個
21 月內完成清除處理，並於60日內檢具清理計畫送被告憑
22 辦，逾期未提出或未完成清理者，逕依廢棄物清理法第71
23 條、行政執行法第29條及第34條等規定辦理。原告不服，
24 提起訴願，亦遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

25 二、原告起訴主張及聲明：

26 （一）主張要旨：

27 1、原處分有違反前訴願決定意旨及拘束力之違誤：前訴願決
28 定指摘被告107年10月19日函適用法律見解違誤之處，依
29 訴願法第95條及第96條對被告發生拘束力。詎被告作成原
30 處分，除引據107年10月19日函已提出之前審刑事判決作
31 為基礎，未再提出不同於107年10月19日函所參考之相關

客觀證據，自難認原處分已善盡舉證責任，已違反前訴願決定意旨及拘束力。

2、原處分有不當援引相關刑事及行政訴訟案件判決作為基礎之違誤：

(1)原處分援引前審刑事判決及最高法院106年度台上字第780號刑事判決作為認定轉爐石級配料為事業廢棄物之依據。惟細究最高法院刑事判決主文乃撤銷前審刑事判決發回更審，即回復至第一審判決後上訴至第二審法院之狀態，故該案當事人即不再受前審刑事判決之拘束而受該院106年度上更（一）字第22號刑事判決（下稱更一審刑事判決）所拘束。又觀諸最高法院刑事判決發回理由並未如原處分所指認定轉爐石級配料為事業廢棄物，原處分對最高法院刑事判決之理由已有誤解。況更一審刑事判決已為無罪判決，嗣檢察官提起上訴，經最高法院107年度台上字第2943號刑事判決撤銷發回更審，高雄高分院作成108年度重上更（二）字第4號刑事判決再次對原告為無罪諭知。

(2)原處分另援引本院104年度訴字第175號判決及最高行政法院106年度判字第672號判決作為認定轉爐石級配料為事業廢棄物之依據，然本院該判決主文第2項係要求高雄市政府應對建發公司作成命其限期清除轉爐石級配料之行政處分，依行政訴訟法第213條規定，僅該判決主文所載事項之判斷始生既判力。該判決主文所載之內容與原告無涉，原告並非該案兩造且在該案歷審訴訟程序中亦未曾參加訴訟，依行政訴訟法第23條規定即非該案當事人，則依行政訴訟法第214條第1項規定，原告不受該最高行政法院判決之既判力所及。此外，原告並非行政機關，亦無從依行政訴訟法第216條規定受上揭判決之效力所拘束。

3、原處分記載轉爐石級配料為事業廢棄物，有事實認定錯誤之違法：

(1)經濟部92年6月6日經授工字第09200551560號函、經濟部工業局102年10月11日工永字第10200845070號函（下稱10

2年10月11日函)說明三檢附之「鋼鐵冶煉業製程產出爐渣之性質與用途說明」所載轉爐石用途、中國鋼鐵股份有限公司105年7月14日(105)中鋼Y9字1610911004號函均明確指出轉爐石經中聯公司破碎、磁選及篩分形成之轉爐石級配料,為具有價值用途之物品(即使依新修正之廢棄物清理法第2條規定加以判斷,轉爐石級配料亦非屬事業廢棄物)。參諸高雄市政府96年10月8日高市府建一工字第0960133187號函、100年5月19日高市府四維經工工字第1000235431號函及103年12月10日高市府經工工字第10365569000號函,顯示中聯公司所生產之爐石級配料業經主管機關依法登記為主要產品,並由行政院環境保護署(下稱環保署)核發環保標章使用證書,迄未遭廢棄,仍屬有效之授益行政處分。

(2)參諸經濟部工業局102年10月11日函、103年6月27日工永字第10300575260號函、被告102年6月14日高市環局稽字第10236447500號函、環保署102年10月22日環署廢字第1020091081號函,及在原處分援引之高雄高分院刑事判決作成後,環保署105年12月9日仍以環署廢字第1050097557號函(下稱105年12月9日函)重申指明:「中國鋼鐵股份有限公司產出轉爐石係88年6月29日經當地工商主管機關同意變更登記為主要產品。如未經廢止或撤銷該公司轉爐石之產品登記項目,或未依廢棄物清理法認定該公司轉爐石為廢棄物,該公司仍維持產品登記項目時,非屬廢棄物管理範疇。」顯示無論在本件案發前後,環保署對轉爐石產品非屬事業廢棄物範疇之見解未曾改變。原處分記載轉爐石級配料為事業廢棄物,已有事實認定錯誤之違法。

4、原處分命原告限期清除處理轉爐石級配料及提報棄置場址廢棄物清理計畫,違反行為人責任原則:

(1)司法院釋字第714號解釋理由書及林錫堯大法官協同意見書均指出修正前土壤及地下水污染整治法(下稱土污法)第48條關於整治責任之規定,係採行為責任而非狀態責

01 任。廢棄物清理法第71條第1項之清除責任，並未有別於
02 上開土污法整治責任，亦係要求不依規定清除、處理廢棄
03 物之人應負清理責任，同屬行為責任之性質（參最高行政
04 法院105年度判字第371號判決意旨）。況該規定課予義務
05 人之清除責任本質上並非行政罰，本無行政罰法第14條共
06 同行為人責任及第15條等規定之適用餘地。如非屬廢棄物
07 污染之行為人，自不負任何清除或其他廢棄物清理法上責
08 任，倘須特別對行為人以外之人課予廢棄物清理法之清除
09 義務或裁處行政罰，仍應以法律特別規定者始得為之，否
10 則有違憲法第23條所揭禁之法律保留原則。

11 (2)原處分引用前審刑事判決之理由為基礎，然原告遭檢察官
12 依廢棄物清理法第46條第3款及第4款規定提起公訴，雖經
13 前審刑事判決論罪科刑，然該判決嗣為最高法院刑事判決
14 予以撤銷發回更審，復由更一審刑事判決改判原告無罪。
15 故原處分認定原告違反廢棄物清理法第46條規定，已有誤
16 解。又轉爐石級配料如欲循事業廢棄物管制方式進行清除
17 處理，須依環保署公告之以網路傳輸方式申報，且於廢棄
18 物清運出事業廠時，於遞送三聯單，其中有一欄須填寫廢
19 棄物代碼。實則，轉爐石級配料目前依法登記為產品，並
20 無相對應之廢棄物代碼可供填寫（參環保署105年12月9日
21 函意旨）。客觀上任何人均無法依廢棄物清理法第41條第
22 1項規定，取得環保主管機關核發關於轉爐石級配料之廢
23 棄物清除、處理許可文件，各級主管機關之歷來函釋均認
24 為轉爐石級配料不須取得廢棄物清除處理許可文件，足見
25 轉爐石級配料本不受廢棄物清理法管制，無從該當廢棄物
26 清理法第71條第1項所定「不依規定清除、處理之廢棄
27 物」之要件，原告亦非行為人，自無須負清除處理責任。
28 原處分命原告限期於文到次日起1年6個月內完成轉爐石級
29 配料之清除處理，難認於法有據。

30 (3)原處分另以環保署101年4月頒訂之「私有土地遭棄置廢棄
31 物清理作業程序」四、（一）規定，命原告於60日內檢具

01 廢棄物棄置場址清理計畫送局憑辦相關事宜。然觀諸該作
02 業程序說明一表示：「旨揭清理作業程序，為供各環保機
03 關及相關清理義務人日後執行清除、處理遭非法棄置廢棄
04 物土地之參考，期能加速清除、處理遭棄置廢棄物之土
05 地，恢復土地原貌。」可知僅具有參考性質而不具有課予
06 原告清理義務之規範效力。況原告既無須依廢棄物清理法
07 第71條第1項規定負清除處理責任，自非廢棄物清理法規
08 範之清理義務人，而無循該作業程序限期提報棄置場址廢
09 棄物清理計畫之義務。從而，原處分依廢棄物清理法第71
10 條第1項規定，命原告限期清理轉爐石級配料及提報棄置
11 場址廢棄物清理計畫，違反行為人責任原則。

12 5、原處分命原告限期清除處理轉爐石級配料，違反明確性原
13 則及期待可能性原則：

14 (1)原處分命原告於文到次日起1年6個月內完成清除處理，惟
15 關於原告應如何將系爭土地之轉爐石級配料進行清除處
16 理？原處分則未予詳盡說明，致原告無從確認清除處理之
17 義務內容及範圍，足見原處分有違反行政行為明確性原則
18 之違法。中聯公司生產之轉爐石級配料經高雄市政府依法
19 登記為產品，依上開各級主管機關歷來函釋意旨，均表示
20 產品非屬事業廢棄物，且無相對應之廢棄物代碼可供填寫
21 （參環保署105年12月9日函意旨），足認轉爐石級配料並
22 非事業廢棄物，客觀上任何人均無法依廢棄物清理法第41
23 條第1項規定，取得關於轉爐石級配料之廢棄物清除、處
24 理許可文件以進行清除處理。

25 (2)依上開司法實務見解意旨，轉爐石級配料既係合法產品，
26 廢棄物清理法之中央主管機關環保署與地方主管機關即被
27 告，均未曾要求原告委託清除處理機構清除或處理轉爐石
28 級配料，如何期待原告依廢棄物清理法由清除處理機構清
29 除或處理？從而，在轉爐石級配料屬於「產品」之情況
30 下，原處分命原告於文到次日起1年6個月內完成清除處

理，客觀上顯然欠缺履行可能性，有違反期待可能性原則之違法。

6、原處分及訴願決定有認定事實錯誤及違反不當聯結禁止原則之違誤：

(1)原告於訴願程序即爭執本件轉爐石級配料之交易行為非屬清運行為，訴願決定之論斷與客觀事證明顯不符。參諸更一審刑事判決足證萬大公司之交易行為於行為時並未違反廢棄物清理法之規範，原告亦不構成廢棄物清理法第71條第1項所規範「不依規定」清理事業廢棄物之行為，訴願決定之事實認定已有違誤。

(2)縱使訴願決定提出本院104年度訴字第175號判決作為原處分之合法依據（對此原告仍爭執其合理性），然該判決主文已明確要求高雄市政府應對建發公司作成命其限期清除轉爐石級配料之行政處分，並未指明非屬該案當事人之萬大公司及原告亦應負限期清理之責任（否則該判決即生訴外裁判之問題）。因而，被告作成原處分命原告負限期清理之責任，顯係恣意選擇其認為較容易獲得清除處理者為處分之對象，全然未審究上開司法實務見解所謂違法主體之主從性、注意義務違反之程度等情形，依輕重程度對本院104年度訴字第175號判決所認對系爭土地有管領力之建發公司先命其清理，難認合於裁量權行使之正當性，且原告經更一審刑事判決無罪，足認主觀上不具有可歸責性，詎原處分仍執意命原告負清理責任，欠缺正當合理之關聯性，悖於不當聯結禁止原則，並違反裁量正當行使原則。

7、原處分對原告錯誤課予清理責任，且有未審認另案判決意旨之違誤：

(1)廢棄物清理法第71條第1項明定依本條規定負清理責任之適用主體係事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者及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。又依體系解釋觀察，廢棄物清理法關於事業負責人之管制規範，在同法第

46條第2款課予事業負責人刑事責任。至於被告及原處分所引據之環保署102年11月6日環署廢字第1020096214號函（下稱102年11月6日函）說明三即闡明公司負責人並非廢棄物清理法第71條規定之適用主體。該函雖於說明四另表示：「衡酌廢棄物清理法第1條規定『有效清除處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康』之立法目的，並考量事業（公司）之實務運作仍由公司相關代表人為之，且對於事業（公司）直接發生效力，因此，貴局得視個案情形，一併命事業（公司）及其代表人清除處理廢棄物。」對此，事業負責人如成立廢棄物清理法第46條第2款規定之刑事責任，其所屬事業依同法第47條亦同負刑事責任，則就該事業符合同法第71條規定清理責任之情況下，因事業負責人成立廢棄物清理法第46條第2款規定之罪，則環保主管機關另視個案情形，一併命事業（公司）及其代表人清除處理廢棄物，尚有其合理之考量。然若非屬上開情形，卻要求事業或公司負責人須併負廢棄物清理法第71條規定之清理責任，不僅有違廢棄物清理法之文義及體系解釋，亦不合憲法第23條之法律保留原則。

(2)被告就與系爭土地相鄰之大林段1080、1081、1082、1083、1084、1048、1066、1067、1068、688等地號土地遭轉爐石級配料填埋之事實，以108年1月2日高市環局廢管字第10746036000號函（下稱另案處分），要求原告應限期於文到次日起1年6個月內完成清除處理，並於60日內檢具廢棄物棄置場址清理計畫送被告憑辦相關事宜，逾期未提出或未完成清理者，將逕依廢棄物清理法第71條及行政執行法第29條、第34條規定辦理。原告不服另案處分提起訴願及行政訴訟，經本院107年度訴字第463號判決（下稱另案判決）撤銷另案處分及訴願決定，亦對於被告不應要求原告與萬大公司併負廢棄物清理法第71條規定之清理責任，詳細闡明法律上理由；該另案判決關於原告部分亦經最高行政法院108年度上字第908號予以維持，足認原告無

01 須負廢棄物清理法第71條規定之清理責任，原處分有對原
02 告錯誤課予清理責任之違誤。

03 (二) 聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

04 三、被告答辯及聲明：

05 (一) 答辯要旨：

06 1、本件並無違反前訴願決定撤銷意旨：前訴願決定撤銷理
07 由：「原處分機關俱未提出相關客觀證據供審認，尚難認
08 已善盡舉證責任。換言之，原處分機關在未予敘明原告戴
09 文慶確有未依規定清除處理廢棄物之事實，即認定其負有
10 同法第71條所定清除處理系爭土地上事業廢棄物之義務，
11 自難謂無速斷之嫌。從而，有關原告戴文慶之處分部分既
12 有前開可議之處，自無由維持，應予撤銷，是將有關原告
13 戴文慶之處分部分撤銷」並非認為原告無清除處理義務。
14 被告調查後，對原告於前審刑事判決審理時供承：「伊曾
15 從事運輸業與原物料買賣10餘年，當時因知道黃胤鵠需要
16 轉爐石回填在其農地上，所以才會由伊以萬大公司名義向
17 中聯公司提出這個方案（購買轉爐石級配料）」等語，該
18 證據係原告於刑事法院審理時所為供述，自得作為審酌之
19 依據，本件知悉回填農地及決定以萬大公司名義清運轉爐
20 石級配料行為之人均係原告，參酌環保署102年11月6日函
21 說明四，主管機關仍得視個案情形一併命事業及其代表人
22 清除。被告調查後依證據認知悉轉爐石級配料回填於系爭
23 土地且實際接洽清運事業廢棄物者為原告，應有行為責任
24 而應負清理義務，並非援引刑事判決結果，而係依原告於
25 刑事案件中之供述，自無不當援引刑事判決之情事。

26 2、本件棄置之轉爐石級配料經最高行政法院判決確定為事業
27 廢棄物：

28 (1)原告知悉訴外人黃胤鵠欲以轉爐石級配料回填農地，將轉
29 爐石級配料清運至系爭土地交予訴外人黃胤鵠經營之建發
30 公司，在系爭土地堆置回填將近百萬公噸（997,947.84公
31 噸）轉爐石級配料，經本院以104年度訴字第175號判決認

01 定轉爐石配料屬廢棄物性質，經最高行政法院106年度判
02 字第672號判決上訴駁回確定。是系爭土地為農牧用地，
03 竟違法堆置轉爐石級配料，屬事業廢棄物之棄置，除違反
04 區域計畫法外，亦違反廢棄物清理法規定，已經最高行政
05 法院判決確定。依上開確定判決，轉爐石級配料既屬事業
06 廢棄物，自應依廢棄物清理法第28條規定清理，若未依上
07 揭法定方式為之，竟回填堆置轉爐石級配料於屬於農牧用
08 地之土地上，顯屬違法棄置行為，主管機關除依違反區域
09 計畫法裁處外，並應依廢棄物清理法規定，限期命棄置行
10 為人清除處理。

11 (2)原告明知轉爐石級配料之用途僅在堆填工業用地、填海造
12 陸、混合瀝青鋪設馬路等工程使用，不包括回填農牧用地
13 使用，又對於所填埋之土地為農牧用地，知之甚詳，則其
14 填埋轉爐石級配料於系爭屬於農牧用地之土地上，顯屬違
15 法棄置行為，此行為經臺灣高雄地方檢察署檢察官103年
16 度偵字第17292號起訴書予以起訴，並由臺灣高雄地方法
17 院103年度訴字第789號刑事判決原告共同犯廢棄物清理法
18 第46條第4款之非法清理廢棄物罪，則原告為污染行為人
19 無疑。

20 3、原告並未依許可方式清理，當有清理責任：依陸上盜濫採
21 土石坑洞善後處理計畫第伍點實施內容、第三項坑洞回填
22 執行政程序（五）回填作業方法，轉爐石或轉爐石級配料並
23 非容許作為陸上盜、濫採土石所遺留坑洞之回填物來源及
24 種類。最高行政法院106年度判字第672號判決亦認為回填
25 於農地之轉爐石級配料並非現行法令容許之回填物，原告
26 主張轉爐石級配料係以許可方式使用云云，不足採信。

27 4、原告應負行為人清理義務：

28 (1)原告雖稱其已經刑事判決無罪，然行政爭訟事件不受刑事
29 判決認定事實之拘束。刑事判決縱使認定原告並無違反廢
30 棄物清理法第46條規定，然並非當然拘束行政處分之認
31 定。況刑事判決並無否定系爭土地有棄置一般事業廢棄物

情事，原告確有清運一般業廢棄物至農地棄置之行為，僅認為原告並無故意違反廢棄物清理法第46條規定而免除刑事責任。

(2)廢棄物清理法第71條規定之清理責任，係立法者為落實污染者付費原則而制定，其目的不在非難，並非裁罰性不利處分，僅係命行為人負回復原狀之責任，倘有廢棄物清理法第71條規定之行為，即得依法命其清除處理，其目的在於回復原狀，並非對先前不法行為進行裁罰，故該條文對於雖非行為人之土地所有人，亦以重大過失為限要求負清理責任，則行為人包括事業、清運業者、仲介業者縱非故意，只需有棄置廢棄物之行為，仍得要求其回復原狀。立法者於88年6月22日修法時，加重污染行為人之責任，而增設刑事處罰規定，則受刑事處罰之污染行為人當更應負有清除處理義務，方符合立法者修法目的。況立法者擴大回復原狀者之範圍尚包括「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」，此一因重大過失而負狀態責任者並無受刑事處罰，卻要負擔廢棄物之清理義務，而真正負刑事責任者卻可脫卸廢棄物清理義務，實有違立法者修法之目的。上開最高行政法院判決理由明載：「轉爐石級配料……其性質既非土壤，且非現行法令容許之回填物，是其縱屬產品亦不得將之利用回填於土地。」原告明知轉爐石級配料係回填於農地，仍清運至系爭土地，此行為縱無涉及刑事責任，仍應負廢棄物清理法第71條第1項行為人之回復原狀義務，原處分命原告限期清理並提出清理計畫，於法應無不符。

5、原告明知回填農地之具體行為：

(1)原告於偵查時表示：「答：沒有特定對象，看誰需要，用途很廣，例如道路鋪設、低地鋪設、填海造地、工業用地等，一般都是作工程比較多例如高鐵、國道、南科的地面便道工程鋪設。」（問：你之前的販賣對象有鋪設農地？）答：比較少，一般都漁塭地養殖，不再養殖，沒有

01 做耕作的。」「（問：你知道轉爐石只能鋪設工業用地及
02 道路鋪設、填海造地道工程？）答：地主必須要去申請土
03 地變更，不作為耕地用地。」「（問：你鋪設時，是否知
04 悉該地為農地？）答：還是農業用地」可證原告深知轉爐
05 石級配料之用途僅在堆填工業用地、填海造陸、混合瀝青
06 鋪設馬路等工程使用，不包括回填農牧用地使用，而本件
07 所填埋之黃胤鵠土地係農牧用地，亦據原告於偵訊時自承
08 知悉，是原告對轉爐石級配料是用來回填農地乙節，知之
09 甚稔。

10 (2)原告明知回填農地之具體行為且受託將轉爐石級配料清運
11 至系爭土地，已違反上開轉爐石級配料不得回填農地之規
12 定，被告據此認定原告違反廢棄物清理法第71條規定，受
13 託清除處理廢棄物者應負清理責任，依法要求其回復原
14 狀，命其限期清理並限期提出清理計畫，於法應無不符。

15 6、原告提出清理計畫得選擇清理方式，並無違反明確性及期
16 待可能性原則：

17 (1)本件轉爐石事業廢棄物清理時仍得選擇適當之利用方式，
18 依環保署制定之私有土地遭棄置廢棄物清理作業程序撰寫
19 清理計畫調查棄置場址之廢棄物之分布、種類及數量，調
20 查廢棄物有害特性及數量，選定妥善清理或再利用方式，
21 凡此均為清理義務人應辦理之事項，被告得協助、提供諮
22 詢，清理義務人不得以不知廢棄物代碼而拒絕提出清理計
23 畫，被告亦無從代替原告選擇清理方式。

24 (2)環保署編定之廢棄物及再生資源代碼表，將無法歸類之一
25 般事業廢棄物歸類於D-24（其他一般事業廢棄物），故轉
26 爐石級配料可選用D-2499（其他未歸類之一般事業廢棄
27 物）或選用性質相近之D-1299（非屬公告應回收或再利用
28 之爐石（碴）或礦渣或其混合物）進行填報。此外，如欲
29 依廢棄物清理法第39條規定進行再利用，亦得依經濟部事
30 業廢棄物再利用管理辦法第3條第1項第3款之方式，並無
31 原告所述無法提出清理計畫之情事。

01 7、原告與其經營之萬大公司均為污染行為人，均應負清理責
02 任：

03 (1)參照行政罰法第15條第1項之立法理由，顯見在行政法義
04 務遵守及責任課予上，非如同私法交易採法人實在說而概
05 由法人充為權利義務歸屬主體，致與擔任法人機關之代表
06 人無涉，故倘法人之代表人對其代表法人所為之行為可歸
07 責時，仍應負與法人同一責任。違反廢棄物清理法之行
08 為，除行為人需負污染行為責任而應依同法第46條處罰
09 外，法人亦須負污染行為責任而依同法第47條處罰，顯見
10 廢棄物清理法對於私法人違反行政法上之義務而應受處罰
11 者，亦同時對董事或其他有代表權之人有處罰規定時，二
12 者均應負污染行為人責任。

13 (2)廢棄物清理法第71條第1項規定係原第34條移列，該條文
14 於88年6月22日修法時，將負有清除處理責任之對象擴大
15 包括事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢
16 棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地
17 之土地所有人、管理人或使用人，並增訂要求限期清除處
18 理之程序；其立法目的係基於污染者付費原則，此觀立法
19 院公報第88卷第37期院會紀錄修正通過第34條說明欄位之
20 記載即明，是如違反廢棄物清理法清除處理廢棄物，污染
21 行為人即負有清除、處理之義務。又違反廢棄物清理法第
22 46條第4款之未依廢棄物清理法第41條第1項規定領有廢棄
23 物處理許可文件，從事廢棄物處理者，當為污染行為人，
24 此觀廢棄物清理法第47條亦明，該條文亦係88年6月22日
25 修法時新增，原列於第22條，其立法目的在「林委員重謨
26 等提案……六、增列第四項，對行為人之處罰及對法人或
27 自然人科罰金之處罰。」「趙委員永清等提案……四、增
28 列對行為人之處罰及對法人、自然人科罰金之處罰。」有
29 立法院公報第88卷第37期院會紀錄可稽。由上開廢棄物清
30 理法88年6月22日修法之目的可知違反廢棄物清理法之行
31 為人，不僅需負污染行為責任而應依同法第46條加重以刑

事處罰外，另所代表之法人亦須負污染行為責任而依同法第47條處罰。而行為人與其代表之法人，既分別應依同法第46條、第47條處罰，則其對於受罰行為所造成之污染，應負回復原狀之清理責任。基此，環保署102年11月6日函說明四，說明主管機關得視個案情形一併命事業及其代表人清除，與廢棄物清理法立法意旨並無不符。

(3)原告為萬大公司之代表人，且經被告認其明知該公司未領有廢棄物清除處理許可文件，不得清除處理廢棄物，竟決意以該公司名義清運中聯公司轉爐石級配料，足認原告對萬大公司違反廢棄物清理法之行為已有故意，除萬大公司應負未依規定清除、處理之受託清除處理廢棄物者之清除責任外，本於上開法理，原告身為萬大公司之代表人，亦應與萬大公司同負清除處理責任，承擔自己違規行為之後果，方符合廢棄物清理法第71條第1項規定污染行為人回復原狀之清理義務。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：被告作成原處分命原告應就系爭土地於文到次日起1年6個月內完成清除處理，並於60日內檢具清理計畫送被告憑辦，有無違法？

五、本院之判斷

(一)爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有107年7月27日系爭土地開挖會勘紀錄及照片（見原處分卷第105頁至第111頁）、被告清除機構事業廢棄物稽查紀錄表（見原處分卷第113頁至第117頁）、被告107年8月29日高市環局廢管字第10704796300號函（見原處分卷第119頁至第120頁）、107年10月19日函（見原處分卷第123頁至第125頁）、原告陳述意見書（見原處分卷第121頁至第122頁）、前訴願決定（見本院卷第57頁至第69頁）、原處分（見本院卷第39頁至第41頁）及訴願決定（見本院卷第43頁至第53頁）等附卷可稽，自堪認定。

01 (二) 被告作成原處分命原告就系爭土地應於文到次日起1年6個
02 月內完成清除處理，並於60日內檢具清理計畫送被告憑
03 辦，容有違誤：

04 1、按「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣（市）主
05 管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲
06 介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭
07 非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期
08 清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣（市）主管
09 機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改
10 善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行；直
11 轄市、縣（市）主管機關或執行機關得免提供擔保向高等
12 行政法院聲請假扣押、假處分。」廢棄物清理法第71條第
13 1項定有明文。依該條規定負擔清除處理「不依規定清
14 除、處理之廢棄物」之義務主體，包括事業、受託清除處
15 理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大
16 過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人
17 或使用人。其中事業、受託清除處理廢棄物者係因不依該
18 法規定清除處理廢棄物之行為而致產生危害，其所應負者
19 為行為責任；至同條項就土地所有人、管理人或使用人
20 「因重大過失致廢棄物遭非法棄置於土地」者，其所應負
21 清除處理責任則係因重大過失未維護照管土地致遭非法棄
22 置廢棄物之危害而負有排除危害之狀態責任。而公司代表
23 人與其所代表之公司在法律上屬不同的獨立人格，公司之
24 代表人因執行其職務或為私法人利益所實施之行為，致公
25 司違反行政法上義務時，此時違反行政法規定之行為人係
26 公司，並非其代表人，除法律另有規定者外，該公司代表
27 人並不當然因公司違反行政法上義務即與該公司負相同之
28 行政法上責任。

29 2、查被告作成原處分係記載：「主旨：台端於『本市○○區
30 ○○段668、1049、258、690、512地號』土地回填事業廢
31 棄物，依法負有清理責任，限期於文到次日起1年6個月內

01 完成清除處理，並於60日內檢具系爭『廢棄物棄置場址清
02 理計畫』送局憑辦相關事宜，逾期未提出或未完成清理
03 者，逕依廢棄物清理法第71條及行政執行法第29條、第34
04 條規定辦理。……。說明：……。二、按廢棄物清理法第41
05 條第1項……。；同法第71條第1項規定……。三、按行政院
06 環保署102年11月6日環署廢字第1020096214號函釋略
07 以……。是倘若實係行為人、使用人為代表人個人時，仍得
08 一併要求事業及其代表人為清除。四、查臺灣高等法院高
09 雄分院105年度上訴字第208、209號刑事判決（略以）：
10 『又被告戴文慶於原審供承：伊曾從事運輸業與原物料買
11 賣10餘年，當時因知道黃胤鵠需要轉爐石回填其農地上，
12 所以才會由伊以萬大公司名義向中聯公司提出這個方案
13 （購買轉爐石原料）等語（原審四卷第136-137頁反
14 面）。』，顯見萬大材料科技股份有限公司（下稱萬大公
15 司）與中聯公司接洽清運廢棄物及與建發營造有限公司
16 （下稱建發公司）黃胤鵠接洽回填廢棄物者係為台端。
17 五、綜上，台端得知黃胤鵠有以轉爐石級配料回填於旨揭
18 土地之需求，遂以萬大公司名義將購自中聯公司之轉爐石
19 級配料售予建發公司（負責人黃胤鵠）並載往旨揭地點附
20 近，再由建發公司將前述轉爐石級配料與向林務局標購之
21 土石混拌後傾倒回填旗山區大林段1080、1081、1082、10
22 83、1084、1048、1066、1067、1068、688、667、666、6
23 89、1045、1047、665地號及旨揭地點，自102年5月20日
24 起至103年6月24日止共計回填99萬7947.84公噸，核屬事
25 業廢棄物，台端未依廢棄物清理法第41條第1項規定領有
26 廢棄物清除、處理許可文件與黃胤鵠共同廢棄物清除、處
27 理，依同法第71條規定負有系爭廢棄物之清理責任。六、
28 限期於文到次日起1年6個月內完成清除處理，並依環保署
29 101年4月頒訂之『私有土地遭棄置廢棄物清理作業程序』
30 四、（一）規定，於60日內檢具系爭『廢棄物棄置場址清
31 理計畫』送局憑辦相關事宜，逾期未提出或未完成清理

者，將逕依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條及第34條等規定辦理。」（見本院卷第39頁至第41頁）等語，足見被告係依環保署102年11月6日函釋意旨，參酌前審刑事判決中所引用原告之供述內容，據以認定原告與訴外人黃胤鵠應共同負清除、處理系爭土地上廢棄物之責任，乃依廢棄物清理法第71條第1項規定，作成原處分命原告應於文到次日起1年6個月內完成清除處理並於60日內檢具清理計畫送被告憑辦。觀諸被告所援引之環保署102年11月6日函釋固以：「說明：……三、廢棄物清理法第71條第1項規定之限期清除處理義務人，包括『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』，未涉來函所詢公司之負責人、監察人或員工。四、衡酌廢棄物清理法第1條規定『有效清除處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康』之立法目的，並考量事業（公司）之實務運作仍由公司相關代表人為之，且對於事業（公司）直接發生效力，因此，貴局得視個案情形，一併命事業（公司）及其代表人清除處理廢棄物。」等詞，然原告為萬大公司之代表人，此為原告陳明在卷，並有本院107年度訴字第463號判決（見本院卷第153頁至第192頁）可佐。而萬大公司係公司組織之私法人，具有法律上之獨立人格，與擔任其代表人之自然人，係各別之權利義務主體，依前揭說明，公司代表人因執行其職務或為私法人之利益實施行為，致公司違反行政法上義務時，此時違反行政法規定之行為人係公司而非其代表人，業如前述，縱認萬大公司與中聯公司接洽清運廢棄物，及與建發公司之黃胤鵠接洽回填廢棄物者均係原告，惟其作為萬大公司之代表人，代表公司而為其簽訂上開契約之行為，及其後因執行其職務而為廢棄物清理之行為，均應屬法定代理之性質，其效力直接歸屬於萬大公司而應認為係萬大公司之行為，則萬大公司縱依廢棄物清理法第71條第1項

規定而負有清理義務，除法律另有規定者外，該公司代表人並不當然因公司違反行政法上義務即與該公司負相同之行政法上責任，此亦為前揭環保署102年11月6日函釋說明三所指明。是被告自不能僅以原告為萬大公司代表人身分即作成原處分命其就系爭土地應於文到次日起1年6個月內完成清除處理，並於60日內檢具清理計畫送被告憑辦。

3、被告固抗辯：本件知悉回填農地及決定以萬大公司名義清運轉爐石級配料行為者均係原告，參酌環保署102年11月6日函說明四，主管機關仍得視個案情形一併命事業及其代表人清除；被告並非援引刑事判決結果而係依原告於刑事案件中之供述，調查後依證據認知悉轉爐石級配料回填於系爭土地且實際接洽清運事業廢棄物者為原告，應有行為責任而應負清理義務云云。然萬大公司就系爭轉爐石級配料與中聯公司、建發公司間所訂定相關契約、合約，均係以萬大公司之名義簽訂，並非以原告個人名義簽訂，其效力應直接歸屬於萬大公司而為萬大公司之行為，業如前述。且廢棄物清理法第71條亦未設有當公司組織之事業依該條規定負有廢棄物之清除處理責任時，其代表人亦須與其所代表之公司共同負清理義務之明文規定，故難認原告就系爭土地之廢棄物應依廢棄物清理法第71條第1項規定與萬大公司共同負清除處理之責任，故被告所援引之環保署上開函釋說明四表示得視個案情形，不排除一併命事業（公司）及其代表人清理廢棄物之可能等詞，實難謂與廢棄物清理法第71條之立法設計相符。

4、被告另抗辯：立法者擴大廢棄物清理法第71條第1項回復原狀者之範圍包括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，此因重大過失而負狀態責任者並無受刑事處罰，卻要負擔廢棄物之清理義務，而真正負刑事責任者卻可脫卸廢棄物清理義務，有違立法者修法之目的；原告明知回填農地之具體行為且受託將轉爐石級配料清運至系爭土地，已違反上開轉爐石級配料不

得回填農地規定，被告據此認定原告違反廢棄物清理法第71條規定，受託清除處理廢棄物者應負清理責任，依法要求其回復原狀，命其限期清理並限期提出清理計畫，於法應無不符云云。惟被告所援引前揭刑事二審判決關於黃胤鵠及原告部分，業經最高法院106年度台上字第780號刑事判決撤銷發回更審，經高雄高分院106年度上更（一）字第22號刑事判決：「原判決關於黃胤鵠、戴文慶部分撤銷。黃胤鵠、戴文慶均無罪。」復經最高法院107年台上字第2943號刑事判決撤銷該更一審刑事判決發回高雄高分院，再經高雄高分院108年度重上更二字第4號刑事判決「原判決關於黃胤鵠、戴文慶部分撤銷。黃胤鵠、戴文慶均無罪。」並經最高法院109年度台上字第4221號刑事判決駁回上訴確定；而該案萬大公司及建發公司部分嗣後亦經高雄高分院109年度再字第2號刑事判決「原判決關於建發營造有限公司、萬大材料科技股份有限公司部分，均撤銷。建發營造有限公司、萬大材料科技股份有限公司，均無罪。」確定在案，有最高法院106年度台上字第780號刑事判決（見本院卷第71頁至第77頁）、107年台上字第2943號刑事判決（見本院卷第253頁至第257頁）、109年度台上字第4221號刑事判決（見本院卷第393頁至第395頁）、高雄高分院106年度上更（一）字第22號刑事判決（見本院卷第79頁至第97頁）、108年度重上更二字第4號刑事判決（見本院卷第351頁至第378頁）、109年度再字第2號刑事判決（見本院卷第403頁至第426頁）附卷可稽，足見原告先前雖為檢察官依廢棄物清理法第46條第3款及第4款規定提起公訴並經前審刑事判決論罪科刑，然該前審刑事判決嗣為最高法院予以撤銷發回更審，後續更一審及更二審刑事判決均改判原告無罪並經最高法院駁回檢察官之上訴確定，已難認其個人負有觸犯廢棄物清理法第46條第3款及第4款規定之刑事責任，故縱使原告個人就系爭土地之廢棄物未負廢棄物清理法第71條第1項之清除處理責任，

亦無被告所稱真正負刑事責任者卻可脫卸廢棄物清理義務，有違立法者修法擴大廢棄物清理法第71條第1項回復原狀者範圍目的之情形。此外，縱使原告在前揭刑事案件中曾就其如何接洽清運系爭轉爐石級配料之過程有所供述，然其嗣後既決意以萬大公司名義締約清運中聯公司之轉爐石級配料，即難認其實施上開行為時係基於其個人身分所為而與萬大公司代表人之身分割離。而萬大公司就系爭土地上之轉爐石級配料經被告依廢棄物清理法第71條第1項規定命其負清除處理責任部分，萬大公司不服被告所為該處分而另案提起行政訴訟，業經本院另案判決駁回萬大公司之訴，經萬大公司提起上訴後，經最高行政法院駁回萬大公司上訴而確定；該另案判決關於原告部分係認被告不應要求原告與萬大公司就大林段1080地號等16筆土地併負廢棄物清理法第71條規定之清理責任，亦經最高行政法院108年度上字第908號予以維持等情，此觀本院107年度訴字第463號判決（見本院卷第153頁至第192頁）及最高行政法院108年度上字第908號判決（見本院卷第455頁至第477頁）即明，該另案即係基於原告在前揭刑事案件中就其如何接洽清運系爭轉爐石級配料之供述而肯認萬大公司應對系爭土地上之廢棄物應依廢棄物清理法第71條第1項規定負有清除處理責任，足見在難以將其實施上開行為時係基於萬大公司代表人之身分與其個人身分所為割離之情形，即難再以原處分所援引前揭刑事判決中原告在刑事程序中之供述認定原告就系爭土地之廢棄物亦須與萬大公司同依廢棄物清理法第71條第1項規定負清除處理之行為人責任。

- 5、被告復抗辯：原告與其經營之萬大公司均為污染行為人，均應負清理責任；參照行政罰法第15條第1項之立法理由，顯見在行政法義務遵守及責任課予上，非如同私法交易採法人實在說而概由法人充為權利義務歸屬主體，致與擔任法人機關之代表人無涉，故倘法人之代表人對其代表

法人所為之行為可歸責時，仍應負與法人同一責任；違反廢棄物清理法之行為，除行為人需負污染行為責任而應依同法第46條處罰外，法人亦須負污染行為責任而依同法第47條處罰，顯見廢棄物清理法對於私法人違反行政法上之義務而應受處罰者，亦同時對董事或其他有代表權之人有處罰規定時，二者均應負污染行為人責任云云。惟被告既抗辯廢棄物清理法第71條規定之清理責任係立法者為落實污染者付費原則而制定，其目的不在非難，並非裁罰性不利處分，僅係命行為人負回復原狀之責任，倘有廢棄物清理法第71條規定之行為，即得依法命其清除處理等詞，卻又引用行政罰法第15條第1項之立法理由作為其論述法人代表人對其代表法人所為之行為應負與法人同一責任之依據，其就廢棄物清理法第71條所定清理責任之定性的抗辯理由前後不一，已難採憑。且原告為檢察官依廢棄物清理法第46條第3款及第4款規定提起公訴之刑事案件，經前揭更一審及更二審刑事判決均獲判無罪並經最高法院駁回檢察官之上訴確定，其個人並不負觸犯廢棄物清理法第46條第3款及第4款規定之刑事責任等情，業如前述，足見本件並無原告個人應負污染行為責任而應依同法第46條處罰，使其所代表之法人亦須負污染行為責任而依同法第47條處罰之情形，故被告此部分抗辯，亦無可採。是被告作成原處分命原告就系爭土地應於文到次日起1年6個月內完成清除處理，並於60日內檢具清理計畫送被告憑辦，逾期未提出或未完成清理者，逕依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條及第34條等規定辦理，容有違誤。原告主張原處分違反行為人責任原則而訴請撤銷，並非無據，應屬可採。

六、綜上所述，被告之抗辯，並不可採。萬大公司縱依廢棄物清理法第71條第1項規定負有清理義務，原告作為萬大公司代表人，其執行職務行為性質上仍屬萬大公司之行為，故被告仍依該條規定作成原處分命原告就系爭土地應於文到次日起

1年6個月內完成清除處理，並於60日內檢具清理計畫送被告憑辦，容有違誤：訴願決定未予糾正，亦有不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予准許。

七、本件為判決基礎之事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料，核與判決結果無影響，爰不逐一論駁，併予敘明。

八、結論：原告之訴為有理由。

中 華 民 國 111 年 4 月 26 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。

01

(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。	

02

中 華 民 國 111 年 4 月 26 日

03

書記官 林 幸 怡