

高雄高等行政法院判決

110年度訴字第64號

民國111年4月19日辯論終結

原告 萬大材料科技股份有限公司

兼 代表 人 戴文慶

共 同

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110年1月5日高市府法訴字第10931135400號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、原告萬大材料科技股份有限公司之訴駁回。

二、訴願決定關於原告戴文慶部分及原處分2（被告109年10月26日高市環局廢管字第10943192800號函）均撤銷。

三、訴訟費用由原告萬大材料科技股份有限公司負擔二分之一，餘由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

（一）被告參酌臺灣高等法院高雄分院（下稱高雄高分院）以105年度上訴字第208號、第209號刑事判決所認定本件原告萬大材料科技股份有限公司（下稱原告萬大公司）因其負責人即原告戴文慶執行業務犯廢棄物清理法第46條第4款之非法清理廢棄物罪而判處萬大公司罰金新臺幣（下同）150萬元之犯罪事實，認定原告萬大公司未領有廢棄物清

01 除處理許可文件，自訴外人中聯資源股份有限公司（下稱
02 中聯公司）取得約99萬7947.84公噸之轉爐石級配料，交
03 予訴外人建發營造有限公司（下稱建發公司）傾倒在高雄
04 市○○區○○段（下稱大林段）1080、1081、1082、108
05 3、1084、1048、1066、1067、1068、688地號土地（均屬
06 非都市○○○○○○區之農牧用地）違反廢棄物清理法第
07 41條第1項。被告另於民國105年2月3日及105年9月21日稽
08 查發現高雄市○○區○○段667、666、689、1045、104
09 7、665地號土地（均屬非都市○○○○○○區之農牧用
10 地）亦有上開轉爐石級配料。被告乃分別以107年6月7日
11 高市環局廢管字第10734660503號函（下稱107年6月7日
12 函）及108年1月2日高市環局廢管字第10746036000號函
13 （下稱108年1月2日函）命原告萬大公司及其負責人原告
14 戴文慶應於文到次日起1年6個月內完成清除處理，並於60
15 日內檢具廢棄物棄置場址清理計畫送被告憑辦，逾期未提
16 出或未完成清除處理者，逕依廢棄物清理法第71條、行政
17 執行法第29條及第34條等規定辦理。

18 （二）被告復於107年7月27日稽查發現除上開16筆土地外，尚有
19 大林段668、1049、258、690、512等地號土地（大林段66
20 8及512地號土地屬非都市○○○○○○區農牧用地；大林
21 段1049、258及690地號土地屬非都市○○○○○○區水利
22 用地；與上開16筆土地以下合稱系爭土地）亦有前揭轉爐
23 石級配料，乃以107年10月19日高市環局廢管字第1074166
24 0501號函（下稱107年10月19日函）命原告萬大公司及其
25 負責人原告戴文慶應於文到次日起1年6個月內完成清除處
26 理，並於60日內檢具清理計畫送被告憑辦，逾期未提出或
27 未完成清除處理者，逕依廢棄物清理法第71條、行政執行
28 法第29條及第34條等規定辦理。原告萬大公司不服被告10
29 7年6月7日函、107年10月19日函，原告戴文慶不服被告10
30 8年1月2日函，分別提起訴願均遭駁回，循序提起行政訴
31 訟，前經本院107年度訴字第463號判決：「一、原告萬大

01 公司之訴駁回。二、訴願決定（高雄市政府108年5月8日
02 高市府法訴字第10830368000號訴願決定）及原處分（被
03 告108年1月2日函）均撤銷。」後經最高行政法院108年度
04 上字第908號判決駁回該案兩造之上訴確定。

05 （三）原告萬大公司遂於109年3月2日提送「高雄市旗山區大林
06 段1080地號等21筆土地廢棄物棄置場址清理計畫-第一階
07 段調查及檢測作業計畫（第六次修正）」（下稱系爭清理
08 計畫）予被告審查。經被告以109年3月12日高市環局廢管
09 字第10931736100號函（下稱109年3月12日函）同意辦
10 理。嗣因被告審查原告萬大公司陳報之清理成果月報，認
11 原告萬大公司執行系爭清理計畫未符合規劃之清理數量，
12 擬廢止該計畫而於109年9月16日高市環局廢管字第109416
13 94900號函（下稱109年9月16日函）通知原告萬大公司陳
14 述意見。經原告萬大公司於109年9月21日陳述意見後。被
15 告仍認原告萬大公司執行系爭清理計畫未符合規劃清理數
16 量而以109年10月23日高市環局廢管字第1091623000號函
17 （下稱原處分1）廢止原告萬大公司提送之系爭清理計
18 畫；另以109年10月26日高市環局廢管字第10943192800號
19 函（下稱原處分2）請原告戴文慶於文到次日起5日內就系
20 爭土地提報清理計畫送被告審查，倘未依限提報，得命其
21 繳納代履行費用並移送強制執行。原告萬大公司不服原處
22 分1，原告戴文慶不服原處分2，合併提起訴願，均遭決定
23 不受理，遂提起本件行政訴訟。

24 二、原告起訴主張及聲明：

25 （一）主張要旨：

26 1、原處分1既表明廢止系爭清理計畫書，再行課予原告戴文
27 慶提出清理計畫書辦理之義務，顯係使原告戴文慶受廢棄
28 物清理法不利規制之行政處分，自非被告所稱僅為不具對
29 外法效性之觀念通知，是被告主張其所作成廢止系爭清理
30 計畫之原處分1非行政處分，已有定性錯誤之違誤。

01 2、原告萬大公司前所提送被告審查之系爭清理計畫，經被告
02 以109年3月12日函同意辦理。惟被告109年3月12日函同意
03 原告萬大公司辦理系爭清理計畫之性質，係課予原告萬大
04 公司清理義務之負擔處分，屬非授予利益之行政處分，然
05 原處分1卻以行政程序法第123條第2款規定為廢止系爭清
06 理計畫之依據，誤認其原同意系爭清理計畫之處分為授予
07 利益之行政處分，錯誤適用行政程序法第123條第2款規
08 定。

09 3、原處分1認定原告萬大公司未依系爭清理計畫執行，有違
10 反期待可能性原則及事實認定錯誤等違誤：

11 (1)原告萬大公司於原處分1作成前已提出陳述意見略以：

12 「排定（Ⅱ）區主場址開挖期程遇8月份連日豪大雨，整
13 月約有15天是雨天，場址原土質既鬆軟又逢連日大雨造成
14 土壤坍塌，機具設備陷入泥濘嚴重影響施工安全性，致使
15 無法執行開挖作業，經109年9月15日會同各局處單位考察
16 場址時，已將執行現況包括進行開挖深度達2.7M遇地下
17 水、開挖回填物發現營建廢棄物及開挖期間因大雨造成無
18 法持續開挖作業原因」等情，顯示原告萬大公司依系爭清
19 理計畫執行清運作業時，遭遇客觀上難以預見及控制之障
20 礙事由，影響原告萬大公司之清理期程，依此情況並參酌
21 義務人之特殊處境，事實上無法期待原告萬大公司得以完
22 全遵守被告要求之目標，被告未察及此，遽認有可歸責於
23 原告萬大公司之事由致未符合清理規劃數量，有違反期待
24 可能原則之違誤。

25 (2)被告109年3月12日函限制原告萬大公司不得以轉爐石資源
26 化產品去化，然實際上去化廠商表示收受轉爐石級配料
27 後，須進行篩分作業始得收受處理，並擬預定架設篩分設
28 備。且轉爐石級配料目前為經濟部工業局工業廢棄物清理
29 與資源化資訊網公告之再利用工程建材，其產品用途包括
30 道路工程施工便道材料、工程填地材料及地盤改良材料等
31 用途，是如就轉爐石級配料推動去化目標，仍應按主管機

01 關揭示之利用方式進行處理，尚不得任意為之，被告限制
02 原告萬大公司不得以轉爐石資源化產品去化，已使原告萬
03 大公司陷於期待不可能之情狀。被告以原告萬大公司未提
04 出相關去化管道之合約書為由，指摘原告萬大公司不符合
05 清理規劃數量，顯係課予原告萬大公司履行客觀上期待不
06 可能之義務，亦有違反期待可能性原則之違誤。

07 (3)原告萬大公司辦理系爭清理計畫作業遇有前述客觀上難以
08 預見及控制之障礙事由，自難遽認原告之清理作業明顯不
09 符合清理規劃之數量。況依「第一年每月清理數量表」所
10 載，109年10月之清理規畫量為10,260噸，實際清運量為1
11 0,855.83噸超過預定清理數量，符合系爭清理計畫之預定期
12 程範圍內辦理清理作業，並無明顯不符合清理規劃數量
13 情事。又關於原處分1所指涉之臨時水及臨時電均已建置
14 完成；又該主場址週界在設置RC圍牆前已辦理土地鑑界作
15 業後方進行施工，故可特定以RC圍牆內為清理範圍；另假
16 設工程地磅亦於109年10月23日施工設置完成，原處分1所
17 指原告萬大公司未依清理計畫執行之情狀，顯有認定事實
18 錯誤之違誤。

19 4、原處分2命原告戴文慶限期提報清理計畫送被告審查，違
20 反行為人責任原則：

21 (1)原告戴文慶因本件爭議遭檢察官依廢棄物清理法第46條第
22 3款及第4款規定提起公訴，業經高雄高分院108年度重上
23 更二字第4號刑事判決作成無罪判決，檢察官不服提起上
24 訴，亦經最高法院109年度台上字第4221號刑事判決駁回
25 上訴而無罪確定，足證原告戴文慶並未違反廢棄物清理
26 法，自非廢棄物清理法第71條規定之清理義務人。況原告
27 萬大公司前經高雄高分院依廢棄物清理法第46條第4款規
28 定判決有罪確定之部分，亦經同院109年度再字第2號刑事
29 判決改判無罪確定。

30 (2)原處分2認定原告戴文慶為清理義務人，通知原告戴文慶
31 負有清理義務，顯使原告戴文慶受廢棄物清理法不利規制

之行政處分，然原告戴文慶前不服被告所謂限期命清理之前處分，依法提起訴願及行政訴訟，業經本院107年度訴字第463號判決撤銷該處分及訴願決定，並經最高行政法院108年度上字第908號判決駁回兩造之上訴而確定，益見原處分2命原告戴文慶限期提報清理計畫送被告審查，有違反行為人責任之違誤。

（二）聲明：訴願決定及原處分1、2均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

（一）答辯要旨：

1、原處分1屬行政執行之執行方法，如有不服應聲明異議，本件尚未經聲明異議程序應不得逕予提起行政訴訟：

(1)原告萬大公司依被告107年6月7日函及同年10月19日函等先前之基礎處分負有清理義務，原告萬大公司提出清理計畫為依基礎處分而為之行為，行為義務人如何履行應屬行政執行之執行方法。原處分1廢止系爭清理計畫仍屬行政執行之執行方法，至函文末段表示其餘義務人未盡清理義務時，被告將依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條及第34條規定，命清理義務人繳納代履行費用，此一通知依行政執行法第27條規定，係對於依法令或本於法令之行政處分已有作為或不作為義務之人，主管機關所為告誡行為，屬實施行政處分前之觀念通知，其性質為行政法上之事實行為並非行政處分。

(2)原處分1為原告萬大公司有未依清理計畫實行之情事，另由該場址之其他清理義務人進行清理，清理義務人所負擔之清理義務係本於先前之基礎處分而生，並非原處分1，亦尚未作成行政執行法第29條第2項所定命繳納代履行執行費用之處分，尚無使義務人發生公法上之金錢給付義務，是原處分1屬執行機關在執行廢棄物棄置場址之清理義務人所為關於執行方法之執行行為，尚無行政處分之性質，原告如有不服，應適用行政執行法第9條規定之聲明異議程序。

01 2、原處分1廢止清理計畫並無違誤：

02 (1)原告雖提出系爭清理計畫經被告同意依該計畫辦理系爭廢
03 棄物棄置場址之清理作業，而原告萬大公司前所提出清理
04 計畫規劃之清理期程及數量，係於核准日起30天清理1,00
05 0噸，第1年清理10萬噸，第2年清理20萬噸，第3年清理70
06 萬噸，3年內完成清理。然萬大公司提送109年4、5月成果
07 月報清運量為0噸、109年6月成果月報清運量為81.29噸、
08 109年7月成果月報清運量為357.2噸、109年8月成果月報
09 清運量為0噸、109年9月成果月報清運量為670.94噸，總
10 累計清運量僅為1,109.43噸，顯未符合規劃之清理數量，
11 截至109年10月22日止已5個月，本應至少清運37,000噸，
12 原告萬大公司僅清運暫存8,180.79噸，實際去化量為0，
13 故原告萬大公司顯有未依清理計畫期程及內容執行之情
14 事，已構成被告109年3月12日函第5點所載撤銷或廢止清
15 理計畫之情事。

16 (2)依系爭清理計畫規劃5.2.1清理流程規劃及5.2.2分年目標
17 與執行內容所載，開挖出來的轉爐石以去化為主，暫存場
18 暫置為輔，且去化前須先提送相關使用合約予被告備查。
19 惟原告萬大公司迄今去化數量為0公噸，僅將挖除之轉爐
20 石級配料暫存於暫存場地，迄未提出相關去化管道之合約
21 書，顯不符合清理規劃數量。另依清理計畫4.4調查作業
22 期程之「表4-2各項調查作業期程表」，自被告109年3月1
23 2日核准清理計畫迄109年10月22日已逾7個月約220餘日，
24 然目前原告萬大公司尚未申請土地鑑界作業、假設工程仍
25 在進行中未完成（洗車台、地磅、臨時水電等）及監測作
26 業未執行，顯然有怠於依清理計畫執行之情事。而參酌行
27 政院環境保護署103年1月13日環署廢字第1030002433號令
28 （下稱環保署103年1月13日令），原告萬大公司雖提出清
29 理計畫，然未依清理計畫期程及內容執行，實際清理數量
30 明顯不符合清理計畫規劃之數量，已構成限期未予清理之
31 情事。原告萬大公司既有未依清理計畫執行清理之情事，

則被告為儘速執行該廢棄物棄置場址之清理，當得命其他清理義務人進行清理，並廢止原告萬大公司提出之系爭清理計畫。

3、原告戴文慶部分主張實無理由：

(1)原告戴文慶因違反廢棄物清理法規定，經被告以108年1月2日函命其應予清除處理，並檢具系爭清理計畫送被告憑辦，前因原告萬大公司提出清理計畫而未續行執行，惟現因原告萬大公司未依清理計畫執行，則該場址其他清理義務人仍有繼續清理之必要，遂以原處分2告誡通知原告戴文慶續行清理，尚非行政處分。

(2)行政執行法第9條為立法者對於行政執行救濟程序採取簡明之聲明異議方式，原處分2所為限期履行之告誡通知，原告戴文慶如有不服，依法應聲明異議，其遽予提起訴願，於法未合。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)原告得否未經行政執行法第9條之聲明異議程序而經訴願程序即對原處分1、2提起行政訴訟？

(二)被告作成原處分1廢止原告萬大公司提送之系爭清理計畫，有無違誤？

(三)被告作成原處分2命原告戴文慶應於文到次日起5日內就系爭土地提報清理計畫送被告審查，有無違誤？

五、本院之判斷：

(一)爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有被告107年6月7日函（見原處分卷第1頁至第3頁）、107年10月19日函（見原處分卷第5頁至第7頁）、109年3月12日函（見原處分卷第9頁至第10頁）、109年9月16日函（見原處分卷第225頁至第226頁）、系爭清理計畫（見原處分卷第11頁至第216頁）、原告萬大公司109年9月21日萬業字第109092101號函（見原處分卷第227頁至第230頁）、本院107年度訴字第463號判決（見本院卷第173頁至第212頁）、

01 最高行政法院108年度上字第908號判決（見本院卷第315
02 頁至第337頁）、原處分1（見本院卷第31頁至第35頁）、
03 原處分2（見本院卷第99頁至第100頁）及訴願決定（見本
04 院卷第102頁至第108頁）等附卷可稽，自堪認定。

05 （二）應適用之法令：

06 1、廢棄物清理法第41條第1項本文：「從事廢棄物清除、處
07 理業務者，應向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機
08 關委託之機關申請核發公民營廢棄物清除處理機構許可文
09 件後，始得受託清除、處理廢棄物業務。……。」

10 2、廢棄物清理法第71條第1項：「不依規定清除、處理之廢
11 棄物，直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得命事業、
12 受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容
13 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
14 人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理
15 時，直轄市、縣(市)主管機關或執行機關得代為清除、處
16 理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用。屆期未清
17 償者，移送強制執行；直轄市、縣（市）主管機關或執行
18 機關得免提供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分。」

19 （三）原告得經訴願程序後即對原處分1、2提起行政訴訟：

20 1、按行政處分係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或
21 其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行
22 為，此觀訴願法第3條第1項及行政程序法第92條第1項規
23 定即明。對照行政程序法第122條本文規定：「非授予利
24 益之合法行政處分，得由原處分機關依職權為全部或一部
25 之廢止。」同法第123條規定：「授予利益之合法行政處
26 分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全
27 部或一部之廢止：……」均係賦予行政機關就合法行政處
28 分得自為廢止之職權。而合法行政處分經原處分機關廢止
29 後，自廢止時或自機關所指定之時起失其原有規制效力，
30 亦屬行政機關就公法上具體事件所為之決定而對外直接發
31 生法律效果之單方行政行為，故該廢止處分本身在性質上

當然亦為行政處分，處分相對人如有不服，自得循序提起訴願及行政訴訟加以救濟。

2、被告固抗辯：原告萬大公司提出清理計畫為依基礎處分而為之行為，行為義務人如何履行屬行政執行之執行方法，故原處分1廢止系爭清理計畫亦為行政執行之執行方法，尚無行政處分性質；又原告戴文慶因違反廢棄物清理法規定，前經被告以108年1月2日函命其應檢具系爭清理計畫送被告憑辦，後因原告萬大公司提出清理計畫而未續行執行，現因原告萬大公司未依清理計畫執行，則其他清理義務人仍有繼續清理該場址之必要，遂以原處分2通知原告戴文慶續行清理，此僅為限期履行之告誡通知，亦非行政處分；原告對上開行政執行之執行方法如有不服應依行政執行法第9條聲明異議，其未經聲明異議程序，不得逕提起行政訴訟云云。然：

(1)按行政執行法第9條規定：「（第1項）義務人或對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議。（第2項）前項聲明異議，執行機關認其有理由者，應即，並撤銷或更正已為之執行行為；認其無理由者，應於10日內加具意見，送直接上級主管機關於30日內決定之。」因行政執行依其性質貴在迅速，如對具行政處分性質之執行命令提起撤銷訴訟，必須依行政執行法第9條之聲明異議及訴願程序後始得為之，則其救濟程序，反較對該執行命令所由之執行名義行政處分之救濟程序更加繁複，顯不合理，足見聲明異議係對行政執行之程序行為不服之特別救濟方法，旨在撤銷、更正或停止執行行為，不涉及行政實體法上判斷。惟行政處分之執行過程中，並非所有來自於原處分機關之行政行為性質上均屬執行命令，且縱屬執行命令亦有兼具行政處分性質者，故其所應適用之救濟途徑仍應依該行政行為之性質具體判斷。

01 (2)查被告作成原處分1係基於審查原告萬大公司陳報之清理
02 成果月報後，認定該公司執行系爭清理計畫未符合規劃之
03 清理數量，始對該公司表明廢止系爭清理計畫書之意思表
04 示，此觀原處分1（見本院卷第31頁至第35頁）內容即
05 明，已對原告萬大公司發生限制其不得再依系爭清理計畫
06 自行執行系爭土地清理之法律效果，且涉及行政實體法上
07 行政處分廢止要件之判斷，依前揭說明，被告所作成之原
08 處分1在性質上為行政處分無疑。而被告於廢止原告萬大
09 公司所提出之系爭清理計畫後，作成原處分2命原告戴文
10 慶於文到5日內履行就系爭土地提出清理計畫書之義務，
11 此有原處分2（見本院卷第99頁至第100頁）附卷可稽，其
12 顯係被告經審酌前揭已廢止原告萬大公司所提出系爭清理
13 計畫之新事實後，再就原告戴文慶提出清理計畫書之期限
14 重新作成具體決定，且原告戴文慶若未於文到5日內如期
15 履行原處分2所通知提報清理計畫之行為義務，則被告將
16 可能立即採取委由第三人代為擬具清理計畫而命原告戴文
17 慶負擔該筆費用，將使原告戴文慶受有財產上不利益之法
18 律效果，性質上應屬第二次裁決，並非不具法效性之觀念
19 通知。從而，被告所作成之原處分1、2在性質上均屬行政
20 處分，依前揭說明，原告自得經訴願前置程序後以之為爭
21 訟對象，提起本件行政訴訟。被告抗辯其所作成原處分
22 1、2性質上均非行政處分，原告縱有不服，其未經行政執
23 行法第9條所定聲明異議程序不得逕提起行政訴訟云云，
24 誤解前揭行政行為之定性及其救濟途徑，並不可採。

25 (四)被告作成原處分1廢止原告萬大公司提送之系爭清理計
26 畫，並無違誤：

27 1、按行政程序法第93條規定：「（第1項）行政機關作成行
28 政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明
29 文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附
30 款內容者為限，始得為之。（第2項）前項所稱之附款如
31 下：一、期限。二、條件。三、負擔。四、保留行政處分

之廢止權。五、保留負擔之事後附加或變更。」足見行政處分之附款乃行政機關以條件、期限、負擔或保留廢止權等方式附加於行政處分之主體內容的意思表示，用以補充或限制行政處分之規制效力。其中保留行政處分廢止權之附款係用於告知相對人未來在一定要件下行政處分存有遭廢止之可能，以排除相對人之信賴保護。而行政處分之附款無須行政機關在文字上表明其為附款始足相當，其認定應探求行政機關之真意而不拘泥於其所使用之字樣。

2、查原告萬大公司於109年3月2日提送系爭清理計畫予被告審查，經被告以109年3月12日函同意辦理等情，有被告109年3月12日函（見原處分卷第9頁至第10頁）及系爭清理計畫（見原處分卷第11頁至第216頁）在卷可稽。而被告以109年3月12日函同意原告萬大公司辦理系爭清理計畫時，已於該同意函文載明：「……五、倘貴公司執行清理計畫過程發生以下情形之一，得撤銷或廢止清理計畫：

（一）經主管機關確認本案篩分後，不得以轉爐石資源化產品去化。（二）實際清理數量明顯不符合清理計畫規劃之數量。（三）經查核未逐筆記錄資源化產品之銷售流向、對象、數量及用途，有清理流向不明而隨意棄置之虞。（四）現場執行清理時有嚴重污染，經限期改善而未改善者。」（見原處分卷第10頁）等語，足見被告於作成該同意系爭清理計畫之行政處分時，已明確告知原告萬大公司在前揭情形下系爭清理計畫存有被廢止之可能，依前揭說明，該記載性質上即屬保留行政處分廢止權之附款。

3、觀諸原告萬大公司所提系爭清理計畫規劃之清理期程及數量，係於核准日起30天清理1,000噸，第1年清理10萬噸，第2年清理20萬噸，第3年清理70萬噸，3年內完成清理等情，此觀系爭清理計畫之清理期程規劃表（見原處分卷第126頁）即明。惟對照原告萬大公司提送109年4、5月成果月報清運量為0噸（見原處分卷第275頁至第278頁）、109年6月成果月報清運量為81.29噸（見原處分卷第279頁至

第280頁）、109年7月成果月報清運量為357.2噸（見原處分卷第281頁至第283頁）、109年8月成果月報清運量為0噸（見原處分卷第285頁至第286頁）、109年9月成果月報清運量為670.94噸（見原處分卷第295頁至第296頁），迄被告作成原處分1前最後一次陳報成果月報之總累計清運量僅為1,109.43噸，其清理數量明顯落後於系爭清理計畫所規劃之清理數量。況依系爭清理計畫規劃5.2.1清理流程規劃（見原處分卷第121頁至第124頁）及5.2.2分年目標與執行內容（見原處分卷第125頁至第126頁）所載，原告萬大公司執行系爭清理計畫所開挖出來之轉爐石以去化為主，暫存場暫置為輔；且被告109年3月12日函亦載明：「……二、貴公司所提清理計畫（第六次修正）本局原則同意，請確實依核准之計畫內容執行，暫存場址應依『事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準』規定辦理，轉爐石清運至暫存場址堆置過程，應依『私有土地遭棄置廢棄物清理作業程序』規定，依循廢棄物清理法第31條規定辦理網路申報，後續去化過程應逐車紀錄數量、去化地點等流向資料，並保留紀錄備查。三、請於核准後10日內檢送暫存場址正式租賃合約至本局，並需於堆置量到達暫存量前新增暫存場址，並將土地租賃合約書送本局審查。」（見原處分卷第9頁）等詞，足見原告萬大公司執行系爭清理計畫開挖出之轉爐石進行去化及暫存均須提送相關使用合約予被告備查。惟原告萬大公司迄被告作成原處分1前最後一次陳報成果月報即109年9月執行系爭清理計畫成果月報時，其去化數量仍為0公噸，此觀109年9月成果月報（見原處分卷第295頁至第296頁）即明，堪認原告萬大公司始終僅將挖除之轉爐石級配料暫存於暫存場地，而未提出相關去化管道之合約書，亦顯有未依清理計畫期程及內容執行之情事，足見被告認定其已該當於被告109年3月12日函說明五所載得廢止系爭清理計畫之情形，並非無據。對照環保署103年1月13日令：「一、有關清理義務人

01 經主管機關依廢棄物清理法第71條第1項規定命限期清除
02 處理，其限期未清理之判定，依照下列原則辦理：……

03 （三）清理義務人未依「廢棄物棄置場址清理計畫」期程
04 及內容執行，或其改善及期程變更未獲處分機關重新認可
05 者。……二、依上列原則判定，屆期不為清除處理時，直
06 轄市、縣（市）主管機關或執行機關得代為清除、處理，
07 並向其求償清理、改善及衍生之必要費用；屆期未清償
08 者，移送強制執行。」之內容，此為中央主管機關為協助
09 下級機關或屬官統一解釋法令，在符合法律規範意旨範圍
10 內，基於其法定職權作成之解釋性行政規則，核未增加法
11 律所無之限制且無違反廢棄物清理法之立法意旨，行政機
12 關於辦理相關事務時，自得適用。從而，被告依前揭環保
13 署103年1月13日令之判定原則，以解釋適用廢棄物清理法
14 第71條第1項規定而認定原告萬大公司未符規定，並作成
15 原處分1廢止系爭清理計畫，自屬適法。

16 4、原告萬大公司固主張：其先前提送之系爭清理計畫經被告
17 以109年3月12日函同意辦理，被告109年3月12日函同意其
18 辦理系爭清理計畫之性質係課予原告萬大公司清理義務之
19 負擔處分，屬非授予利益之行政處分，原處分1卻以行政
20 程序法第123條第2款規定為廢止系爭清理計畫之依據，誤
21 認其原同意系爭清理計畫之處分為授予利益之行政處分，
22 錯誤適用行政程序法第123條第2款規定云云。然按行政程
23 序法第122條本文規定：「非授予利益之合法行政處分，
24 得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止。」同法第12
25 3條規定：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形
26 之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：
27 ……」均係賦予行政機關就合法行政處分得自為廢止之職
28 權，業如前述，足見無論授益處分或非授益處分均得在一
29 定要件下由原處分機關加以廢止。而被告以109年3月12日
30 函同意原告萬大公司辦理系爭清理計畫，係承續被告依廢
31 棄物清理法第71條第1項命原告萬大公司清理系爭土地上

之廢棄物的基礎處分而來，在此面向上確具有非授益處分之性質；惟被告109年3月12日函亦含有同意原告萬大公司依照其所自行規劃之期程及方式進行清理系爭土地上廢棄物之意涵，對外發生使原告萬大公司免於遭被告開始追繳代履行費用之法律效果，由此面向以觀，則具有部分授益處分之性質；而被告於作成該同意系爭清理計畫之行政處分時，既已告知原告萬大公司執行系爭清理計畫時，倘發生：（一）經主管機關確認本案篩分後，不得以轉爐石資源化產品去化。（二）實際清理數量明顯不符合清理計畫規劃之數量。（三）經查核未逐筆記錄資源化產品之銷售流向、對象、數量及用途，有清理流向不明而隨意棄置之虞。（四）現場執行清理時有嚴重污染，經限期改善而未改善者等情形，即得廢止系爭清理計畫，此記載性質上屬被告依行政程序法第93條規定保留行政處分之廢止權，亦如前述。故由被告109年3月12日函之性質及其附款之記載內容而言，被告在原告萬大公司該當於被告109年3月12日函說明五所載得廢止系爭清理計畫之情事時，無論依照行政程序法第122條或第123條第2款規定均得廢止系爭清理計畫。原處分1之內容雖僅援引行政程序法第123條第2款及被告109年3月12日函，然整體而言，其未記載行政程序法第122條之條號仍不致使原處分1成為應予撤銷之違法行政處分，故原處分1仍然應予維持。原告萬大公司前揭主張，並未慮及被告109年3月12日函之雙重性質及其附款之記載內容，自不足採。

- 5、原告萬大公司另主張：原告萬大公司依系爭清理計畫執行清運作業時遭遇客觀上難以預見及控制之障礙事由，影響清理期程，依此情況並參酌義務人之特殊處境，事實上無法期待原告萬大公司得以完全遵守被告要求之目標，被告未察及此，遽認有可歸責於原告萬大公司之事由致未符合清理規劃數量；且109年10月實際清運量超過預定清理數量、臨時水及臨時電均已建置完成，原處分1認定原告萬

01 大公司未依系爭清理計畫執行有違反期待可能性原則及事
02 實認定錯誤等違誤云云。惟按行政法上之期待可能性原則
03 係指行政法律關係之相對人因行政法規、行政處分或行政
04 契約等公權力行為而負有公法上之作為或不作為義務者，
05 均須以有期待可能性為前提。依客觀情勢並參酌義務人之
06 特殊處境，如在事實上或法律上無法期待人民遵守時，其
07 不得已違背義務之行為，不應因此受有行政上之處罰或不
08 利益。對照前揭環保署103年1月13日令：「一、有關清理
09 義務人經主管機關依廢棄物清理法第71條第1項規定命限
10 期清除處理，其限期未清理之判定，依照下列原則辦理：
11 ……（三）清理義務人未依「廢棄物棄置場址清理計畫」
12 期程及內容執行，或其改善及期程變更未獲處分機關重新
13 認可者。……」，由其中「改善及期程變更未獲處分機關
14 重新認可者」乙節，足見清理義務人執行清理計畫過程中
15 因客觀情事而須變更期程或改變執行內容時，得報請處分
16 機關重新認可。原告萬大公司依系爭清理計畫執行清運作
17 業時若確實遭遇其所稱客觀上難以預見及控制之障礙事
18 由，其自應即時檢具相關事證向被告即時陳報並申請變更
19 系爭清理計畫之期程或執行方式，使被告得以審查其所主
20 張之障礙事由是否屬實以及是否重新認可其清理計畫之變
21 更。惟原告萬大公司並未循此途徑使被告重新審查系爭清
22 理計畫之期程或執行方式，自難於被告作成原處分1廢止
23 系爭清理計畫後再執前詞主張廢止處分違法。且按行政處
24 分之合法性原則上係以行政處分作成時為判斷基準時點。
25 對照原告萬大公司係以「第一年每月清理數量表」（見本
26 院卷第117頁）所載109年10月之清理規畫量為10,260噸，
27 實際清運量為10,855.83噸超過預定清理數量，符合系爭
28 清理計畫之預定期程範圍內辦理清理作業，其並無明顯不
29 符合清理規劃數量情事；及原處分1所指涉之臨時水及臨
30 時電其均已建置完成、該主場址週界在設置RC圍牆前已辦
31 理土地鑑界作業後方進行施工，故可特定以RC圍牆內為清

理範圍；假設工程地磅亦於109年10月23日施工設置完成等情，主張其並無未依清理計畫執行之情狀，此觀原告萬大公司109年10月29日萬業字第109102901號函（見本院卷第111頁至第119頁）即明。惟原告萬大公司所主張之上開事實均係被告作成原處分1以後之事由，故其上開主張尚無從動搖被告作成原處分1之適法性。故其上開主張，亦無可採。

（五）被告作成原處分2命原告戴文慶就系爭土地應於文到次日起5日內提報清理計畫送被告審查，容有違誤：

- 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。屆期未清償者，移送強制執行；直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得免提供擔保向高等行政法院聲請假扣押、假處分。」廢棄物清理法第71條第1項定有明文。依該條規定負擔清除處理「不依規定清除、處理之廢棄物」之義務主體，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。其中事業、受託清除處理廢棄物者係因不依該法規定清除處理廢棄物之行為而致產生危害，其所應負者為行為責任；至同條項就土地所有人、管理人或使用人「因重大過失致廢棄物遭非法棄置於土地」者，其所應負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置廢棄物之危害而負有排除危害之狀態責任。而公司代表人與其所代表之公司在法律上屬不同的獨立人格，公司之代表人因執行其職務或為私法人利益所實施之行為，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

01 公司，並非其代表人，除法律另有規定者外，該公司代表
02 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
03 行政法上責任。

04 2、查被告於作成原處分1廢止原告萬大公司提送之系爭清理
05 計畫以後，再作成原處分2送達原告戴文慶，其內容記
06 載：「主旨：請貴公司（台端）於文到次日起5日內提報
07 清理計畫送本局審查，倘未於期限內提報，本局將依行政
08 執行法相關規定命貴公司（台端）繳納代履行費用……。
09 說明：一、萬大材料科技股份有限公司前所提送『高雄市
10 旗山區大林段1080地號等21筆土地廢棄物棄置場址清理計
11 畫-第一階段調查及檢測作業計畫（第六次修正）』已於1
12 09年10月23日經本局廢止在案……。二、貴公司（台端）為
13 清理義務人，仍負有清理義務，且經本局作成限期命清理
14 之處分，期間貴公司（台端）雖提起行政爭訟，迭經市府
15 訴願決定及高雄高等行政法院判決駁回在案。今上開清理
16 計畫書遭本局廢止，請於文到次日起5日內提報旗山大林
17 轉爐石場址之清理計畫，相關清理期程建請參考前案計
18 畫，全場址不高於3年內清理完成，清理計畫內容應詳述3
19 年期間內之每月清理數量及每月去化數量，俾為執行之依
20 據。三、依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條及第
21 34條相關規定，倘貴公司（台端）未於上述期限前提報，
22 本局得命貴公司（台端）繳納代履行費用（初估高達80幾
23 億元），並移送強制執行，提請注意。」（見本院卷第99
24 頁至第100頁）等語，足見被告仍認定原告戴文慶負有清
25 除、處理系爭土地上廢棄物之責任，始於作成原處分1廢
26 止原告萬大公司提送之系爭清理計畫後，再依廢棄物清理
27 法第71條第1項規定作成原處分2命原告戴文慶應於文到次
28 日起5日內檢具清理計畫送被告憑辦。惟原告戴文慶為原
29 告萬大公司之代表人，此有原告萬大公司之公司登記資料
30 （見本院卷第215頁）在卷可佐。而原告萬大公司係公司
31 組織之私法人，具有法律上之獨立人格，與擔任其代表人

之自然人原告戴文慶，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，縱認原告萬大公司與訴外人中聯公司接洽清運廢棄物，及與訴外人建發公司之黃胤鵠接洽回填廢棄物者均係其代表人原告戴文慶，然其作為原告萬大公司之代表人，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，其效力直接歸屬於原告萬大公司而應認為係原告萬大公司之行為，則原告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。是被告自不能僅以原告戴文慶為原告萬大公司代表人身分即作成原處分2命其就系爭土地應於文到次日起5日內檢具清理計畫送被告憑辦。而原告戴文慶不服被告就系爭土地中大林段1080地號等16筆土地之轉爐石級配料依廢棄物清理法第71條第1項規定命其負清除處理責任之行政處分，另案提起行政訴訟（本院107年度訴字第463號），業經本院就原告戴文慶部分認定被告不應命原告戴文慶與原告萬大公司就大林段1080地號等16筆土地併負廢棄物清理法第71條規定之清理責任而判決撤銷該行政處分，並經最高行政法院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173頁至第212頁）及最高行政法院108年度上字第908號判決（見本院卷第315頁至第337頁）即明，並據本院依職權調取最高行政法院108年度上字第908號全卷（含本院107年度訴字第463號）查明無誤，足見原告戴文慶就大林段1080地號等16筆土地不負廢棄物清理法第71條所定之清理責任乙節，業經行政法院判決確定；而被告就系爭土地中其餘5筆土地亦係基於相同理由以108年4月19日高市環局廢管字第10834215100號函

01 命原告戴文慶應於文到次日起1年6個月內完成清除處理，
02 並於60日內檢具清理計畫送被告憑辦，逾期未提出或未完
03 成清理者，逕依廢棄物清理法第71條、行政執行法第29條
04 及第34條等規定辦理，然原告戴文慶不服該行政處分另案
05 提起行政訴訟（108年度訴字第417號），亦經本院另案判
06 決撤銷該行政處分等情，此為本院職務上所已知之事實，
07 堪認原告戴文慶就系爭土地中其餘5筆土地亦不應負廢棄
08 物清理法第71條所定之清理責任。從而，原處分2中所載
09 「二、貴公司（台端）為清理義務人，仍負有清理義務，
10 且經本局作成限期命清理之處分，期間貴公司（台端）雖
11 提起行政爭訟，迭經……高雄高等行政法院判決駁回在
12 案」乙節，核與客觀事實相違。此外，被告先前認定原告
13 戴文慶就系爭土地上廢棄物負清理義務所參酌高雄高分院
14 105年度上訴字第208號、第209號刑事判決關於黃胤鵠及
15 原告部分，業經最高法院106年度台上字第780號刑事判決
16 撤銷發回更審，經高雄高分院106年度上更（一）字第22
17 號刑事判決：「原判決關於黃胤鵠、戴文慶部分撤銷。黃
18 胤鵠、戴文慶均無罪。」復經最高法院107年台上字第294
19 3號刑事判決撤銷該更一審刑事判決發回高雄高分院，再
20 經高雄高分院108年度重上更二字第4號刑事判決「原判決
21 關於黃胤鵠、戴文慶部分撤銷。黃胤鵠、戴文慶均無
22 罪。」並經最高法院109年度台上字第4221號刑事判決駁
23 回上訴確定在案，有最高法院106年度台上字第780號刑事
24 判決（見本院107年度訴字第463號卷一第237頁至第242
25 頁）、高雄高分院106年度上更（一）字第22號刑事判決
26 （見本院107年度訴字第463號卷一第243頁至第260頁）、
27 105年度上訴字第208號、第209號刑事判決（見本院107年
28 度訴字第463號卷一第221頁至第236頁）、109年度台上字
29 第4221號刑事判決（見本院卷第169頁至第171頁）、108
30 年度重上更二字第4號刑事判決（見本院卷第131頁至第16
31 7頁）附卷可稽，足見原告戴文慶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，故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。故被告作成原處分2命原告戴文慶就系爭土地應於文到次日起5日內檢具清理計畫送被告憑辦，其所據之前提事實及法律適用結果均容有違誤。原告戴文慶主張原處分2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，原告萬大公司就原處分1部分之主張，並不可採，被告作成原處分1廢止原告萬大公司提送之系爭清理計畫，並無違誤；訴願決定雖誤為程序上不受理而未實體駁回，容有未合，然不影響原處分1應予維持之結論。故原告萬大公司訴請撤銷原處分1及訴願決定關於原處分1部分，為無理由，應予駁回。而原告戴文慶作為萬大公司代表人，其執行職務行為性質上屬原告萬大公司之行為，故被告作成原處分2命原告戴文慶就系爭土地應於文到次日起5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，則有未合。故原告戴文慶訴請撤銷原處分2及訴願決定關於原處分2部分，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：原告萬大公司之訴為無理由；原告戴文慶之訴為有理由。

中 華 民 國 111 年 5 月 17 日

高雄高等行政法院第二庭

審判長法官 孫 國 禎

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。	

01 中 華 民 國 111 年 5 月 17 日

02 書記官 林 幸 怡