高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
112年度訴字第363號
民國113年5月23日辯論終結

原　　告　陳建智

訴訟代理人　黃偉倫　律師
被　　告　高雄市政府環境保護局南區資源回收廠

代　表　人　黃家俊
訴訟代理人　楊裕如
　　劉重明
　　黃信忠

上列當事人間廢棄物清理法事件，原告不服高雄市政府民國112年8月4日高市府法訴字第11230544200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

一、爭訟概要：

原告為信岱企業行之實際負責人。該企業行（獨資商號，登記名義人：黃文龍）為高雄市乙級廢棄物清除機構，經被告核定同意「黃文龍即信岱企業行」所屬廢棄物清除車輛3輛（車牌號碼分別為396-SF、KEB-7996、KEF-6559號）載運一般事業廢棄物進廠，交被告代處理廢棄物。嗣經臺灣高雄地方檢察署（下稱高雄地檢署）檢察官偵查發現原告為該企業行之實際負責人，分別於104年9月至106年2月、106年2月至108年11月、107年2月至同年4月、108年11月至110年2月等期間以地磅作弊程式減輕載運重量，致短繳廢棄物代處理費（下稱代處理費）新臺幣（下同）4,276,116元、13,247,37

0元、18,285,637元、6,377,886元，共計42,187,009元（高雄地檢署110年12月24日110年度偵字第18624號、110年度偵字第27288號起訴書【下稱110年刑事起訴書】及111年8月23日110年度偵字第18624號、110年度偵字第27288號、111年度偵字第21148號及111年度偵字第22526號追加起訴書（下稱111年追加起訴書，與110年刑事起訴書以下合稱系爭起訴書）；臺灣高雄地方法院【下稱高雄地院】110年度金重訴字第11號、111年度訴字第657號、111年度原訴字第20號刑事判決，上開刑事判決與系爭起訴書，下合稱系爭刑事案件）。被告經調查後，核認黃文龍即信岱企業行應補繳代處理費42,187,009元（下稱系爭代處理費），乃以信岱企業行為受文者，主旨欄記載（代表人/負責人：原告），作成112年2月4日高市環南資維字第00000000000號函（下稱原處分）命信岱企業行於文到30日內補繳系爭代處理費。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回。原告仍不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、黃文龍係信岱企業行（獨資商號）之負責人，該企業行違反行政法上義務，應以黃文龍為對象。

2、原處分附表所載車牌號碼000-0000號車輛（下稱系爭車輛），實際上為第三人張凱敦、倪義能所有並使用，有依訴外人倪義能110年10月19日警訊陳述，足證系爭車輛確非原告所有或使用。系爭車輛實際上既為張凱敦、倪義能等人所有並使用，故獲有「減少繳交因作弊程式減輕載運重量費用」之不法利益者，應為第三人張凱敦、倪義能，而非原告。被告應向實際載運之車輛使用者或所有者徵收代處理費，系爭車輛僅單純靠行於信岱企業行，其行為與原告無涉。

3、又刑事案件之犯罪所得或因判決沒收犯罪所得之數額，與行政機關之費用於相同時，應僅得以核課其一，不得重複計

算，且應以刑事處罰為主。蓋不論犯罪行為人繳交之犯罪所得或因犯罪而沒收之款項，依法日後均係發還予被害人，於被害人為行政機關時，當即係發還予行政機關，是行政機關在計算被害人應繳納之款項時，當應扣除刑事程序中之罰金、犯罪所得，抑或沒收之數額後，再向刑事被告請求，避免重複。原告先前已應檢察官指示，陸續繳回犯罪所得9,973,000元，該犯罪所得既已由國庫收繳，日後依法亦會發還予被害人即被告，應可認已將該筆9,973,000元繳納予被告。從而，原處分追繳代處理費，顯有重複。

(二)聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、原處分並未罹於時效。

2、原告固主張系爭車輛屬第三人張凱敦所有、倪義能所使用，自行接案自負盈虧云云。然原告既為系爭車輛所有權登記名義人，且系爭車輛為系爭許可證許可清除廢棄物之清除車輛，方得依規定向被告申請同意進廠，載運廢棄物進廠並經過磅完成後，被告列印過磅單及收據，並於車體明顯處標示原告機構名稱、聯絡電話及許可證號，已明確對外表彰係由原告指揮調度使用。原告主張稱系爭車輛因地磅作弊程式減輕載運重量所生不法利益非屬原告取得云云縱令屬實，亦屬原告與第三人倪義能等人內部權利義務如何分擔之問題。原告既經特許從事廢棄物清除作業，即應依法執業及指揮監督所屬車輛，對外亦應負全部責任，尚難以未取得將系爭車輛所少繳代處理費之不法利益而卸免責任。

3、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）之立法目的係為嚴謹管理廢棄物清除處理，並加強清除處理機構監督管理責任，且為利於環保稽查及追償不法利益。依許可管理辦法第8條第1項第7款及第8款規定、第13條第1項、第18條、第20條第1項、第21條第1項等規定觀之，環保法令對於清除處理業者從事廢棄物之清運處理業務，賦

予較高強度管理監督之責。信岱企業行經高雄市政府環境保護局（下稱環保局）依許可管理辦法核發之廢棄物清除許可證，詳載所許可清除廢棄物之車輛為車牌號碼396-SF、KEF-6559及KEB-7996號等3輛，並有自律切結聲明書可稽，顯示廢棄物清除業者之法定義務，非得以靠行而脫免其責。

4、原告復主張其於刑事程序中業已繳納犯罪所得900餘萬元，被告以原處分追繳代處理費，有重複處罰之虞云云。然聲請檢察官發還已沒收之犯罪所得為刑事訴訟程序得另為主張之權利，在未為聲請發還或未實際發還之前，被告依法作成本處分並無違誤。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

被告認定上述3車輛所短繳代處理費應由原告負責，作成原處分命原告補繳系爭代處理費，是否適法？

五、本院之判斷：

(一)前提事實：爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有環保局108年11月1日高市環局廢管字第00000000000號廢棄物清除許可證（本院卷二第217至234頁）、被告108年11月18日高市環南資維字第00000000000號函（本院卷二第213至214頁）、110年起訴書（本院卷一第175至231頁）、111年追加起訴書（本院卷一第247至314頁）、原處分及訴願決定等附卷可稽，堪予認定。

(二)應適用之法令：

1、行政程序法第5條：「行政行為之內容應明確。」

2、規費法

(1)第2條第1項：「各級政府及所屬機關、學校(以下簡稱各機關學校)，對於規費之徵收，依本法之規定。本法未規定者，適用其他法律之規定。」

(2)第6條：「規費分為行政規費及使用規費。」

(3)第8條：「各機關學校交付特定對象或提供其使用下列項目，應徵收使用規費：一、公有道路、設施、設備及場所。

二、標誌、資料(訊)、謄本、影本、抄件、公報、書刊、書狀、書表、簡章及圖說。三、資料(訊)之抄錄、郵寄、傳輸或檔案之閱覽。四、依其他法律規定應徵收使用規費之項目。」

(4)第9條：「規費之繳費義務人如下：一、向各機關學校申請辦理第7條各款事項或使用第8條各款項目者。二、經各機關學校依法令規定通知應繳規費者。」

(5)第17條第1項：「訂有繳納期限之規費，於繳納期限屆滿之次日起五年內，未經徵收者，不再徵收；其於5年期間屆滿前，已依法移送強制執行，或已依強制執行程序聲明參與分配，或已依破產法規定申報債權者，仍得繼續徵收。但自5年期間屆滿之日起已屆5年尚未執行終結或依破產程序列入分配者，不得再徵收。」

3、廢棄物清理法（下稱廢清法）第28條第1項第3款、第6項：「（第1項）事業廢棄物之清理，除再利用方式外，應以下列方式為之：三、委託清除、處理：（一）委託經主管機關許可清除、處理該類廢棄物之公民營廢棄物清除處理機構清除、處理。（二）經執行機關同意，委託其清除、處理。（三）委託目的事業主管機關自行或輔導設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。（四）委託主管機關指定之公營事業設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。（五）委託依促進民間參與公共建設法與主辦機關簽訂投資契約之民間機構設置之廢棄物清除處理設施清除、處理。（六）委託依第29條第2項所訂管理辦法許可之事業之廢棄物處理設施處理。（第6項）第1項第3款第2目執行機關受託清除處理一般事業廢棄物，應於處理下列一般廢棄物後，仍有餘裕處理能量，始得為之，並依直轄市、縣（市）主管機關所定事業廢棄物代清除處理收費標準收費，並配合該事業依第31條第1項第2款規定辦理申報：一、屬指定清除地區內者。二、屬依第7條及地方制度法第24條之1規定之區域性聯合及跨區域合作處理者。三、屬中央主管機關統一調度者。」

4、廢清法第36條第2項授權訂定之事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準（下稱系爭標準）第43條第1項：「事業採本法第28條第1項第2款至第4款規定之方式清除、處理事業廢棄物者，清除前應先與受託處理者簽訂書面契約或取得執行機關出具同意處理之證明文件，並應與受託清除者簽訂書面契約。」

5、廢清法第42條授權訂定之許可管理辦法

(1)第8條第7款、第8款：「申請核發清除許可證者，應檢具下列文件：七、清除車輛出車、貯存及轉運作業說明。八、自律切結聲明（如附件一）。」

(2)第13條第1項：「第13條第1項清除許可證應記載事項如附件三。」

(3)第18條第1項、第4項：「(第1項)清除、處理機構應依本法及其相關規定及審查通過之申請文件內容辦理。(第4項)清除機構受託清除廢棄物，應以其經核發機關核准之車輛進行清除。但因清除車輛調度不及，經核發機關同意者，得以其他清除機構經核准之清除車輛進行清除。」

6、行為時高雄市資源回收廠代處理廢棄物管理規則（112年9月6日修正前規定）

(1)第1條：「為妥善辦理廢棄物代處理事項，並確保資源回收廠設施安全，特訂定本規則。」

(2)第2條：「（第1項）本自治規則主管機關為本府環境保護局。（第2項）本規則所稱資源回收廠指本府環境保護局中區資源回收廠、南區資源回收廠、仁武垃圾焚化廠及岡山垃圾焚化廠。」

(3)第8條：「（第1項）代處理費應於代處理廢棄物載運進入資源回收廠時，繳納之。（第2項）前項代處理廢棄物收費標準由主管機關另定之。」

7、廢清法第24條第3項及第28條第6項授權訂定之高雄市代處理廢棄物收費管理辦法（現行法，109年12月31日修正，下稱收費辦法）

(1)第4條第1項第2款：「（第1項）主管機關代處理廢棄物，依其處理場（廠）及作業方式，計算收費標準分別如下：二、主管機關自行操作營運之資源回收廠：依實際處理廢棄物之重量，以每100公斤新臺幣315元計收處理費。」

(2)第7條：「（第1項）本辦法自發布日施行。（第2項）本辦法中華民國105年9月26日及105年12月15日修正條文，自106年1月1日施行。（第3項）本辦法中華民國109年2月25日及109年12月30日修正條文，自110年1月1日施行。」

(三)廢清法第28條第6項代處理費之性質為使用規費

憲法增修條文第10條第2項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」課予國家有保護環境及生態之義務。為清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，立法者制定廢清法，即屬前述憲法增修條文所揭示國家義務之履行（廢清法第1條前段參照）。廢清法第28條第1項第3款第2目、第6項規定，事業廢棄物之清理應經執行機關同意，委託其清除、處理，執行機關受託清除處理一般事業廢棄物，應於依法處理一般廢棄物後，仍有餘裕處理能量，始得為之，並依直轄市、縣（市）主管機關所定事業廢棄物代清除處理收費標準收費。故代處理費係基於事業委託執行機關清除、處理一般事業廢棄物，享有利用執行機關處理設施之利益，乃由執行機關依上述法定收費標準收取合理之使用對價；徵收對象限於利用執行機關處理設施之特定人，並非具有特定關係之人民即納入徵收對象；代處理費所收取之費用也沒有成立特種基金，無專供特定事務或政策之用途，故非特別公課（司法院釋字第788號解釋參照），亦與針對一般人民所課徵，支應國家一般財政需要為目的之稅捐有別（司法院釋字第593號解釋參照），核屬具有使用對價之使用規費性質。被告歲入預算雖將代處理費編列為「其他收入」之「雜項收入」（本院卷二第167、173至181頁），並不妨礙前述具有使用規費性質之認定，附此敘明。

(四)被告得以行政處分的方式命補繳系爭代處理費

依廢清法第28條第1項第3款第2目、第6項、系爭標準第43條第1項、收費辦法第4條第1項第2款規定可知，事業採同法第28條第1項第2款至第4款規定之方式清除、處理事業廢棄物者，清除前應先與受託處理者簽訂書面契約或取得執行機關出具同意處理之證明文件，並應與受託清除者簽訂書面契約。依系爭標準第43條立法理由可知，其規範的是「事業除應與處理者簽訂書面契約外，亦應與清除業者簽訂書面契約」。至於依廢清法第28條第1項第3款第2目、第6項，由執行機關同意者，本不在簽訂書面契約之列。且申請人向被告申請廢棄物之清除過程，應先向環保局申請清除業的許可證，並附上切結聲明，再持許可證、切結書、車籍資料、填寫申請書向被告申請進廠同意函（本院卷二第215至242頁）等情（本院卷二第192至193頁），無可認為有以契約方式磋商或締結契約之情形。被告是否許可廢棄物清除之申請、按實際重量所收取費用金額均依上開法規單方決定（本院卷二第193頁），申請人與被告之意思無法對於法律關係內容之形成有其影響性，或成為契約內容之重要成分，不能認為屬私法契約或行政契約。故依前揭法規範，系爭代處理費既為使用規費，依規費法第2條第1項、第8條、第17條第1項規定，「徵收」規費本即寓有得以行政處分方式為之的意思，故被告於規費法之徵收期間內以行政處分方式徵收系爭代處理費，並無違誤。

(五)原處分對原告而言有不明確之瑕疵，應予撤銷

1、按撤銷訴訟判斷行政處分合法性之基準時，原則上應以原處分作成時之事實狀態及法律狀態。依行政程序法第110條第3項規定可知，行政處分未經撤銷、廢止，或未因其他事由而失效者，其效力繼續存在。行政處分作成後，即生實質存續力（自我拘束力），非有法定事由（如行政程序法第117、123、128條），不得擅自撤銷、廢止或變更。尤其對人民課徵公法上之金錢負擔，其數額是否合法，係以原處分作成時之事實狀態及法律狀態為準；縱相對人或第三人於行政程序

或救濟過程中，繳納部分或全部之金額，僅係於原處分爭訟確定後，執行時予以扣抵或退還之問題，不會變動到原處分所命繳納金錢負擔之數額；行政法院審理時自應以原處分作成時之金額為準，來判斷原處分之合法性。次按，行政程序法第5條規定，行政行為之內容應明確。行政處分「相對人」之記載涉及依處分內容所規制之權利義務變動及提起行政救濟之權利，其記載應足夠明確。獨資商號之負責人為權利義務之主體，獨資商號並非法人組織，除法律別有規定外（如營業稅法及所得稅法關於營利事業所得稅的規定），商號本身並無權利能力，無從享受權利負擔義務。關於獨資商號當事人之名稱記載，係以登記名義人為準，記載為「登記名義人即某商號」；實際負責人則僅記載自然人之姓名。因二者均為自然人，行政機關在選擇行政處分相對人時，如以「登記名義人即某商號」作為行政處分相對人，符合對外往來文件及金融帳戶往來等形式；如以「實際負責人姓名」作為行政處分相對人，亦符合其隱名其後，未顯名在對外往來文件及金融帳戶往來之實質；依上開記載，一般而言不會違反明確性原則。但關於行政處分相對人之記載，如處分書上同時出現「某商號」及「實際負責人姓名」，則該處分究係對「登記名義人即某商號」或「實際負責人」作成，尚屬不明，即有可能違反明確性原則。

2、經查，信岱企業行之登記名義人為「黃文龍」（本院卷一第109頁）；原處分受文者為「信岱企業行」，主旨欄記載（代表人/負責人：原告），正本寄給「信岱企業行」（本院卷一第19至20頁）。次查，「黃文龍即信岱企業行」於104年6月23日申請廢棄物清除許可證，環保局104年7月15日高市環局廢管字第10436191800號函同意申請乙級廢棄物清除許可（本院卷二第243至244頁）；又環保局於108年11月1日所核發予「黃文龍即信岱企業行」之高市環局廢管字第10630043800號廢棄物清除許可證，其附表載明上述3車輛為清除車輛（本院卷二第217至234頁）。另「黃文龍即信岱企業

行」於104年6月23日、109年6月10日書立之自律切結聲明書，載明其依許可管理辦法相關規定申請清除許可及清除許可展延，申請許可後將確實遵守廢棄物清理法及其他法規規定，妥善辦理廢棄物清除處理業務等語（本院卷二第322、435頁）。另被告108年11月18日高市環南資維字第10870766100號函，載明被告重新核定原告申請廢棄物清除車輛進該廠代處理廢棄物每月許可量，其同意進廠之車輛包含上述3車輛（本院卷二第213至214頁）。其中車牌號碼KEF-6559號車輛於108年10月26日、109年12月21日進廠之被告過磅單，其廠商欄位記載為「信岱企業行」（本院卷一第373至377頁）。原告則是該企業行之實際負責人（本院卷二第9頁），亦經本院調閱系爭刑事案件卷宗，依卷內事證，足以認定。依規費法第9條規定，關於繳費義務人之資格，並無特別規定，不像營業稅法規定「事業」得為納稅義務人，故規費法之繳費主體自應限於自然人或法人。於獨資商號的場合，依前揭說明，宜以「登記名義人即某商號」方式作為相對人；如欲向獨資商號之實際負責人徵收規費，則宜以「實際負責人姓名」作為相對人，方為明確。經本院再三確認被告原處分之真意，被告自承原處分的意思是向「黃文龍即信岱企業行」請求補繳系爭代處理費，在主旨欄記載（代表人/負責人：原告），是因為看到起訴書認定原告為實際負責人，且犯罪所得是以原告名義繳納，希望執行的時候可以同一個人等語（本院卷二第479至481頁）。則依前揭說明，原處分之金額是否正確，係以作成時之事實狀態及法律狀態為準；縱相對人或第三人於行政程序或救濟過程中，繳納部分或全部之金額，僅係於原處分爭訟確定後，執行時予以扣抵或退還之問題，不會變動到原處分所命繳納金錢負擔之數額。何況獨資商號之登記名義人與實際負責人亦可能在個案中負有不真正之連帶責任，應對同一公法上金錢義務負責（最高行政法院97年度判字502號判決意旨參照）；繫於行政機關之裁量，縱以登記名義人為處分相對人，但實際負責

人對同一公法上金錢義務所繳納之款項，於執行時亦得予以扣抵，被告對此尚有誤會。準此，依被告自承，原處分真意既在對「黃文龍即信岱企業行」請求補繳系爭代處理費，被告於原處分主旨欄記載原告姓名，僅係出於執行時扣抵之考量，並非以原告作為處分相對人請求補繳系爭代處理費；則原告非原處分相對人，應可認定。因被告有關原告之前述記載，導致原告受有原處分規制效力所及之風險，具有影響其公法上權利義務關係之可能性，原告訴請撤銷，並無不合。原處分有上述違反行政程序法第5條明確性原則之實體瑕疵存在，原處分違法，應予撤銷。

3、撤銷訴訟之訴訟標的，係「原告所訴請撤銷之行政處分違法且侵害其權利或法律上之利益之權利主張」（最高行政法院經由徵詢程序統一見解之111年度抗字第56號裁定意旨參照），故撤銷訴訟之訴訟標的並非行政處分本身，而是原告對於行政處分之權利主張。原告既非處分相對人，對本件原告而言，原處分違反明確性原則，應予撤銷，則原處分認定事實是否合法、是否罹於時效等問題，自無庸贅論。至於原告委任書上雖蓋有信岱企業行登記名義人「黃文龍」之印章（本院卷一第17頁），但因原處分送達後，黃文龍亦有在訴願書上蓋章（訴願卷第128頁），可認為有遵期對原處分提起訴願之意思，但訴願機關尚未對「黃文龍即信岱企業行」作成訴願決定，仍在訴願階段，故應認本件委任書上登記名義人「黃文龍」之印章，實屬贅蓋，不能認為「黃文龍」有起訴之意思，附此敘明。

六、綜上所述，被告已自承係以「黃文龍即信岱企業行」為原處分相對人。則原處分主旨欄記載原告，對原告而言，即有受處分規制效力所及之風險，被告作成原處分，違反明確性原則，應予撤銷；訴願決定未予糾正，亦應撤銷。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予准許。本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，核於判決結果不生影響，爰不逐一論駁，併此敘明。

七、結論：原告之訴有理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　6　　月　　13　　日

審判長法官　林　彥　君

法官　黃　堯　讚

法官　黃　奕　超

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49條之1第1項）

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3項、第4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.當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、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。 2.稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。 3.專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認	1.當事人之配偶、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。

為適當者，亦得為訴訟代理人。	3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4.當事人為公法人、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。
是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事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　　113　　年　　6　　月　　14　　日

書記官　李　佳　芮