# 高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
112年度訴字第415號
113年8月6日辯論終結

原　　告　歐金昌
訴訟代理人　楊鎮謙　律師
複 代理 人　蕭能維　律師
被　　告　臺南市政府環境保護局

代　表　人　許仁澤
訴訟代理人　葉張基　律師
　　林韋甫　律師

上列當事人間有關行政執行事務事件，原告不服臺南市政府中華民國112年9月15日府環土字第1120700722號異議決定，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

一、事實概要：

緣臺南市佳里區唐盟段1188地號（佳里區○○寮0○00號）土地（下稱系爭土地）遭棄置貝克桶268桶、鐵桶880桶、5袋太空包疑似污泥之固體廢棄物、8袋太空包疑似廢油墨（下合稱系爭廢棄物），經被告調查認定原告係清理義務人，乃依廢棄物清理法第71條規定，以民國111年10月13日環土字第00000000000號函（下稱基礎處分）限期原告於文到翌日起90天內完成廢棄物清除處理，並應於文到翌日起30天內提送廢棄物棄置場址清理計畫至被告審查。嗣原告未提送廢棄物棄置場址清理計畫，亦未依限完成廢棄物清除處理，被告即以112年7月12日環土字第0000000000號函（下稱

原處分）命原告繳納預估代履行費用新臺幣（下同）11,637,200元，原告不服，提起異議，經遭異議決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.依基礎處分說明欄記載，被告所認定「提送廢棄物棄置場址清理計畫」係「廢棄物清除處理」之前提要件。基礎處分所生規制效力，僅課予原告負有於限期內提送廢棄物棄置場址清理計畫之行為義務，其執行力不及於「命原告於限期內履行清除處理廢棄物之行為義務」。故基礎處分並未依廢棄物清理法第71條第1項限期原告清除處理廢棄物，不符行政執行法第29條第1項規定「本於法令之行政處分，負有行為義務而不為」之要件，被告自不得依同條第2項規定命原告繳納代履行費用。

2.原處分代履行費用所採之計算標準處理單價較高，有失公允，應以市場最低價收取，若有超出另行追償即可。又臺灣臺南地方檢察署（下稱臺南地檢署）於111年8月24日追加吳明源為共同被告，吳明源亦已認罪，而周宣佑、張新鋒均是吳明源的人手，原告只是司機而已，竟需與周宣佑、張新鋒平均分擔清理費用，難以接受。另依法務部行政執行署（下稱執行署）107年3月16日行執綜字第00000000000號函（下稱107年3月16日函）意旨，多數義務人負擔同一清理費用時，應由主管機關判定各義務人應負擔之責任大小再據以估算其應負擔之清理費用，惟原處分未實際審究原告應負擔之責任大小並估算其應負擔之清理費用，違反明確性原則。

㈡聲明：異議決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告未依廢棄物清理法第41條第1項規定領有廢棄物清除、處理許可文件，於系爭土地從事廢棄物清除處理，違章事實明確。被告依同法第71條規定所為基礎處分，分別命周宣

佑、張新鋒、歐金堂、原告等4人於文到翌日起90天內完成廢棄物清除處理，並於文到翌日起30天內提送廢棄物清理計畫書送審。原告對於基礎處分並未提起救濟，原處分應受已確定之基礎處分構成要件效力之拘束，原告不得再事爭執。被告於112年6月26日再次稽查發現原告並無清理，認定原告無清理意願，以原處分依行政執行法第29條規定預估系爭廢棄物之代履行費用並限期繳納，並無違誤。

2.原處分記載之代履行費用，係參考改制前行政院環境保護署（下稱環保署）清除處理機構服務管理資訊系統估價，於111年6月間被告函請廢棄物清除處理同業公會為本案處理費用之計算，該費用僅為預估，多退少補。又執行署函請各地環境主管機關研議代履行費用之注意原則，經環保署107年11月23日環署廢字第0000000000號函釋（下稱107年11月23日函），就同一筆代履行費用，應以同一行政處分為之。原處分係就本案一筆代履行費用，以一行政處分限期命原告、周宣佑、張新鋒、歐金堂等污染行為人繳納，受處分人為義務人全部，符合規定。廢棄物清理法第71條第1項係共負責任，無內部分擔的問題，代履行費用屬於金錢債務而為可分之債，得類推適用民法第271條規定應各平均分擔，故原處分命原告負擔之清理費用範圍，係可得確定，並未違反明確性原則。再者，吳明源如被認定為污染行為人之一，被告再為處分將吳明源列入義務人即可，而非撤銷原處分。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

被告依行政執行法第29條第2項規定，作成原處分命原告繳納代履行費用11,637,200元，有無違誤？

五、本院之判斷：

㈠前提事實：

如事實概要欄所示之事實，有基礎處分（處分卷第243至244頁）、原處分（處分卷第251至253頁）、異議決定（本院卷第16至23頁）等附卷可稽，應堪認定。

㈡應適用法令：

1.廢棄物清理法

第71條第1項：「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行政法院聲請假扣押、假處分。」

2.行政執行法

⑴第27條：「（第1項）依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。（第2項）前項文書，應載明不依限履行時將予強制執行之意旨。」

⑵第29條：「（第1項）依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之。（第2項）前項代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義務人繳納；其繳納數額與實支不一致時，退還其餘額或追繳其差額。」

⑶第34條：「代履行費用或怠金，逾期未繳納者，移送行政執行處依第二章之規定執行之。」

3.行政執行法施行細則（依行政執行法第43條規定訂定之）

第32條：「執行機關依本法第29條第1項規定，委託第三人或指定人員代履行時，應以文書載明下列事項，送達於義務人：一、執行機關及義務人。二、受委託之第三人或指定之人員。三、代履行之標的。四、代履行費用之數額、繳納處所及期限。五、代履行之期日。」

㈢得心證理由：

1. 行政執行法上所稱「代履行」，為間接強制方法之一，係指義務人依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，並於上開文書載明不依限履行時將予強制之意旨，逾期仍不履行，其行為能由他人代為履行者，由執行機關委託第三人或指定人員代履行之。且為避免執行機關代履行後，義務人無力繳納或拒不繳納費用而失去代履行之目的，執行機關代履行前，即得估計其數額，命義務人繳納。蓋此項代履行費用乃因義務人不自動履行義務而產生，主管機關委託第三人或由指定人員執行後所產生之費用支出，即應由義務人自行負擔；且代履行處分記載之代履行費用，係主管機關為代行為人改善廢棄物棄置場址所需而先行估算所得，若其後實際代履行時有原繳納數額與實支不一致時，依法即應退還其餘額或追繳其差額，觀諸同法第29條第2項規定甚明。因此，若主管機關依同條規定作成命義務人繳納代履行費用之處分後，實際執行支出結果，仍有剩餘，主管機關自應於執行完畢後退還差額予義務人；若實際執行支出結果，經主管機關依廢棄物棄置場址改善現況預估所需之費用，尚多於義務人前已繳納之代履行費用，且上開費用與廢棄物之清除處理具合理性及關聯性者，主管機關自應向義務人追繳其差額，以確保廢棄物清除處理完成，達到代履行之間接強制之目的。另按行政處分除自始無效外，在未經撤銷、廢止或未因其他事由而失其效力前，其效力繼續存在（行政程序法第110條第3項規定參照）。又有效之先前行政處分成為後行政處分之構成要件事實之一部分時，則該先前之行政處分因其存續力而產生構成要件效力。當事人如以後行政處分為訴訟客體，而非以有效之先前行政處分為訴訟客體，提起行政訴訟時，則該先前行政處分之實質合法性，原則上並非該受訴行政法院審理之範圍。

2. 經查，被告於107年9月25日至系爭土地之廠房稽查，發現廠內遭堆置系爭廢棄物，系爭土地係訴外人張新鋒分別自104

年12月間起至107年8月間止向地主黃志生所承租，由周宣佑繳交租金，周宣佑將系爭土地借予允成環保企業社（下稱允成公司）負責人歐金堂使用並堆置系爭廢棄物，允成公司為乙級清除機構，雖領有清除許可證，惟該公司於106年中至107年中與未合法申報廢棄物產出之事業機構接洽，由原告載運至非法廢棄物處理場之系爭土地堆置，違反廢棄物清理法第41條、第46條第3、4款之規定，應依同法第71條規定負廢棄物之清理義務，此有稽查紀錄（處分卷第59至61頁）、稽查照片（本院卷第89至94頁）、原告現場指認照片（107偵17431刑事影卷5第3至7頁）在卷可稽，核與黃志生107年9月25日警詢筆錄（同上刑事影卷4第3至8頁）、周宣佑107年11月19日偵訊筆錄（同上刑事影卷6第7至14頁）、歐金堂107年9月25日偵訊筆錄（同上刑事影卷1第61至72頁）均相符合，堪認屬實。原告雖主張其僅司機而已云云。惟歐金堂於上開偵訊筆錄中陳稱：我們去廠商收廢油或廢棄物後，公司的車直接載運到客戶指定的地方，例如左鎮、佳里（註：本案）、關廟、六甲區、屏東里港、田寮、○○市○○路0號等處，都不是合法的廢棄物處理場，因為客人要省錢，允成公司的員工只有一個是原告，他是我三哥，其他都是靠行的等語，且刑案共同被告即○○市○○區鎮○段之土地提供人蔡淳洋於107年9月25日警詢筆錄、108年8月9日偵訊筆錄中陳述：其係與原告接洽（並指認原告），是原告拿來廢棄物說是廢油，是液體的，要我處理；【警方出示油品買賣契約書（於原告車上發現），買方（甲方）蔡淳洋及賣方（乙方）允成公司（負責人歐金堂）】原告有跟我提過要處理上開廢油，代價一桶是3,000元；對於涉犯廢棄物清理法罪嫌，我認罪等語（同上刑事影卷10第3至9頁、卷9第3至5頁），足見原告為允成公司唯一之員工，其明知其所載運者為廢棄物，並載運至非法廢棄物處理場（含系爭土地）堆置，與歐金堂從事違法清除廢棄物之行為，而部分地土或土地提供者（如蔡淳洋）明確陳稱係原告與其接洽買賣廢棄

物，且查獲原告之車上有油品買賣契約書，是被告認定原告並非單純是司機，而是行為人，應負廢棄物清理責任，核無違誤。又原告上開行為觸犯同法第46條第3款未經主管機關許可堆置廢棄物之罪，經臺南地檢署檢察官106年度偵字第22023號、107年度偵字第17431號、108年度少連偵字第4號、108年度偵字第9195號、108年度偵字第12692號、108年度偵字第14124號起訴書以共同被告身分起訴，有上開起訴書附卷足憑（處分卷第65至241頁），益證系爭土地上之廢棄物，係原告故意違法堆置所致，應無疑義。被告以111年10月13日基礎處分命原告於文到次日起90日內完成清除處理系爭廢棄物，並於文到次日起30日內檢具清理計畫書送被告憑辦，原告逾期未提出，亦未完成清理，被告乃依行政執法第27條第1項及第29條第1項規定，以代履行方法強制執行，並依第29條第2項規定估計代履行之費用，以原處分限期命原告繳納，於法有據。

3. 原告雖主張基礎處分執行名義之執行力不及於清除處理廢棄物之行為，不符行政執行法第29條第1項規定，自不得命原告繳納代履行費用云云。惟依基礎處分（處分卷第243至244頁）主旨記載：有關系爭土地及廠房非法棄置廢棄物一案，依廢棄物清理法第71條規定限期原告於文到翌日起90天內完成廢棄物清除處理，並應於文到翌日起30天內提送廢棄物棄置場址清理計畫至被告審查等語，並於說明欄三、四記載：原告非法貯存、清除、處理廢棄物之事實明確，被告認定原告為旨揭土地之清理義務人，應負廢棄物清理之責，爰依同法第71條規定，限期原告於文到翌日起90天內完成旨揭土地之廢棄物清除處理，……倘逾期未提出廢棄物棄置場址清理計畫或逾期未完成廢棄物清除處理，被告將依行政執行法第29條規定預估旨案廢棄物代清除、處理及二次污染防制措施等相關費用，命原告限期繳納，屆期若仍未繳納者，將移送法務部行政執行署強制執行等語，且該處分已於111年10月17日合法送達至原告（本院卷第177頁），足證被告所為基礎

處分已認定原告為系爭土地廢棄物之清理義務人，課予原告限期完成清理之行為義務，並告知逾期仍未清理時，將以代履行之方法強制執行。是原告上開主張，洵無可採。原處分所為限期命原告繳納代履行費用，其主要目的係在執行基礎處分限期命原告清理之行為義務，又原告收到基礎處分後，並未提起訴願及行政訴訟，故基礎處分因原告未提行政救濟業已確定，且由該處分之形式觀之亦難認有何重大明顯之瑕疵，自非無效之行政處分。準此，基礎處分既未經撤銷、廢止或因其他事由失效，即生存續力，且對本件原處分應具構成要件之效力，則原告未依基礎處分所規制之內容於期限內完成清理或提出清理計畫書，被告自得逕依前揭行政執行法第29條以代履行方式執行之，核無違誤。

4.另原告主張被告於原處分所採之計算標準處理單價較高，有失公允，應以市場最低價收取，若有超出另行追償云云。然原處分記載：「說明三：……(二)廢棄物種類及數量：非有害油泥（D-0903）約200公噸、廢油混合物（D-1799）約200公噸。(三)廢棄物清除、處理及衍生之必要費用：1、處理費用：參採行政院環境保護署清除處理機構服務管理資訊系統估價，說明如下：(1)非有害油泥（D-0903）處理費用為3萬6,250元/公噸，數量約200公噸，計725萬元。(2)廢油混合物（D-1799）處理費用為2萬元/公噸，數量約200公噸，計400萬元。2、其他清除及衍生之必要費用：清運車輛（每臺可載運約10公噸），預計40臺*8,000元/臺，計32萬元；堆高機約需租借8日*8,400元/日，計6萬7,200元。3、總費用：725萬+400萬+32萬+6萬7,200=1,163萬7,200元。4、本案廢棄物預估代清除、處理及衍生之必要費用總計約1,163萬7,200元，後續則視實際執行廢棄物清除、處理費用退還其餘額或追徵其差額。」，被告並已提出臺南市廢棄物清除處理商業同業公會提供清除處理費用參考（本院卷第95至101頁），作為原處分費用計算依據，是被告上開計算，核非無據。再者，行政執行法第29條第2項代履行費用規定由行

政機關估計其數額，並非要求此預估數額與日後代履行完畢後實際支出之費用完全相符，因此方有同項後段與實支不一致時退還餘額或追繳差額之規定。被告所估算代履行之費用，若其後實際代履行時有原繳納數額與實支不一致時，被告依法即應退還其餘額或追繳其差額。原告既就系爭土地負有清理廢棄物之責，被告前揭估計，就廢棄物清理之所需費用作為估算基準，以原告為清除責任人作成原處分，命原告繳納代履行費用，即無不合。

5. 再原告主張原處分未實際審究原告應負擔之責任大小並據以估算其應負擔之清理費用，違反行政程序法第5條規定之明確性原則云云。有關廢棄物清理法第71條針對負有清除、處理義務之數義務人間的責任關係，依執行署107年3月16日函（本院卷第25至27頁）說明：「三、……該數個污染行為人係互相利用他方之行為以遂行犯罪目的，其行為在法律上應作合一的觀察而為責任之共擔，即應共同擔負優先清理責任，但因該法律並無明文規定數個污染行為人需負擔連帶債務關係，故數義務人間應共擔責任，非屬連帶責任；針對數義務人各自應負擔清理費用之計算，應由縣（市）主管機關詳細調查相關事證後，判定各義務人應負擔之責任大小，再據以估算其應負擔之清理費用；另法務部建議為統一各環保主管機關之執行樣態，請該署訂定『清除、處理義務之數義務人所作限期繳納代履行費用之處分，其責任範圍』等標準作業程序，該署將納入後續考量。四、至主管機關就1筆代履行費用，作成數個行政處分，命數個義務人各繳納同1筆代履行費用之『全額』，是否符合環保署旨揭函『共擔責任』之見解，不無疑義，法務部已另函請環保署釋疑，併予敘明。」，其後環保署回應執行署之意見，以107年11月28日函（本院卷第161頁）訂定代履行處分作業程序，依其說明：「二、……地方主管機關就同一筆代履行費用，應以同一行政處分為之；各地方主管機關就同一筆代履行費用，已按義務人數作成數個行政處分，命各義務人各自繳納該筆費

用全額，且各案件現已繫屬各執行分署者，應向各執行分署撤回執行；同時，各地方主管機關應另重作一個行政處分，處分書所載之受處分人則為義務人全體，經向義務人全體合法送達後，如義務人仍未繳納，再移送有管轄權之執行分署執行。」可知，數個污染行為人應共同擔負優先清理責任，原則上由其等應負擔之責任大小分擔之，並非屬法定連帶責任，為釐清代履行費用處分之責任範圍等疑義，並為免各執行分署於實務運作之困擾，主管機關就同一筆代履行費用，應以同一行政處分為之，受處分人應列明全體義務人。被告所為原處分係就本案之代履行費用，作成單一之原處分，命數個義務人（即共同行為人之原告與歐金堂、周宣佑、張新鋒等人）繳納同一筆代履行費用之全額，符合上開函釋規定，於法並無違誤。原告此部分主張，亦無可採。至於代履行費用內部如何分擔，則屬被告將案件移至執行署為行政執行後之處理範疇，原告既與歐金堂、周宣佑、張新鋒等人故意違法堆置系爭廢棄物，為共同行為人之一，被告已敘明該等代履行費用係屬可分之債，數行為人間內部關係，應類推適用民法第271條規定，除另有約定外，應平均分擔其費用，是原處分命原告應負擔之代履行費用範圍，仍係可得確定，亦難謂有違明確性原則。原告另主張本案已追加吳明源為共同被告云云，惟參酌環保署107年11月23日環署廢字第1070096090號函釋（本院卷第161至162頁）說明略以：「二、……至如日後就同一筆代履行費用發現有其他應負擔義務之行為人，可參考行政法學上『第二次裁決』之概念，再作成行政處分，限期繳納代履行費用。」可知，無論吳明源是否為共同清理義務人，此僅涉及被告是否對代履行費用另為第二次裁決之處分，均無礙原處分適法性之認定。原告上揭主張，尚不足採。

六、綜上所述，原處分並無違誤，異議決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷為無理由，應予駁回。又本件為判決基礎之事證已經明確，兩造其餘攻擊防禦方法及所提訴訟資料均

經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要。

七、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　113　　年　　8　　月　　27　　日

審判長法官　孫　國　禎

法官　曾　宏　揚

法官　林　韋　岑

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。<br>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。<br>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 | 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。 |

| | |
|---|---|
| 案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。 | 2.稅務行政事件，具備會計師資格。<br>3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。<br>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　　8　　月　　27　　日

書記官　鄭　郁　萱