高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭
113年度訴字第117號
民國114年6月26日辯論終結

原　　告　蔡清良
　　陳永能
　　徐偉耀
共　　同
訴訟代理人　林哲希　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

上列當事人間廢棄物清理法事件，原告不服臺南市政府中華民國113年2月5日府法濟字第1130181143號、113年1月12日府法濟字第1130093105號、113年1月11日府法濟字第1130069470號訴願決定，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、爭訟概要：

(一)被告於民國109年8月28日17時許派人前往○○市○○區○○段332-1地號（下稱系爭土地）稽查，發現系爭土地外停放一小貨車，其出入口鐵門關閉未上鎖，而場內有機具發動聲響，進入現場後，場內人員隨即逃離，並留下發動的怪手，怪手前已挖有一坑洞深約4至5公尺，斷面明顯可見有掩埋之橡膠、塑膠、尼龍料及一般垃圾等廢棄物（下稱系爭廢棄物），並散發異味。案經改制前行政院環境保護署環境督察

總隊南區環境督察大隊（現改制為環境部環境管理署南區環境管理中心，下稱南區督察大隊）續為調查，查獲系爭土地於109年7月間由訴外人劉國展承租，劉國展供稱將整地工程包給訴外人陳再發，陳再發表示109年8月初開始整地回填系爭廢棄物，約15車次之35噸曳引車，傾倒完再覆蓋，並查得原告蔡清良、徐偉耀、陳永能、訴外人楊明安、吳順益、劉國展及陳再發等人駕駛營業曳引車，於109年8月18日至109年8月25日間載運系爭廢棄物至系爭土地傾倒棄置。

(二)被告審認劉國展承租系爭土地並提供該地回填掩埋廢棄物，陳再發操作挖土機覆蓋掩埋廢棄物，而原告蔡清良駕駛車牌號碼000-00號營業曳引車附掛拖車車牌號碼00-00、原告徐偉耀駕駛車牌號碼00-000號營業曳引車附掛拖車車牌號碼00-00、原告陳永能駕駛車牌號碼000-00號營業曳引車附掛拖車車牌號碼00-00（下合稱系爭車輛）與其他曳引車司機，未領有公民營廢棄物清除處理機構許可文件，從事廢棄物清理，違反廢棄物清理法（下稱廢清法）第41條第1項規定，原告及其他司機俱屬系爭土地之污染行為人，各自均負有廢清法第71條第1項所定清除處理義務，遂以112年6月17日環土字第0000000000號函（下稱原處分）命原告應於文到翌日起30天內提送廢棄物棄置場址清理計畫至被告審查，並於文到翌日起90天內完成廢棄物清除處理。原告3人均表不服，分別提起訴願，經決定駁回後，遂合併提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

(一)主張要旨：

1、原告雖有駕駛系爭車輛進入系爭土地，然所載運者並非廢棄物，而為磚頭、土方，業經臺灣臺南地方檢察署（下稱臺南地檢）111年度偵字第1023號為不起訴處分確定在案。系爭土地未設置圍籬，廢棄物數量龐大顯非一朝一夕形成，且訴外人陳再發係於109年7月9日取得系爭土地管領力，被告無法排除在監視器期間（109年8月1日至26日）之前該地已遭他人長期掩埋的可能，實際污染行為人顯屬不明。

2、再者，環保署93年7月26日環署廢字第0000000000號函釋，係對廢清法第67條民眾檢舉所為補充解釋，並非授權環保機關逕自以固定式攝影機錄影器材之影像作為佐證資料或排除行政罰法第33條適用依據。被告以路口監視器蒐證，已逾越法律所無之限制而有違反明確性之虞，且該等影片未能直接舉證原告確有傾倒廢棄物之事實。被告本應就本案情節綜合判斷，並分別踐行正當法律程序，而非以他案當事人之個人陳述及判決結果比附援引，率而斷定原告涉及廢棄物清理責任，無疑變相減輕自身舉證責任，自不可採。

3、原告認其載運為磚頭土方，對其行為涉及廢清法完全不知情，並非出於故意或過失，則依行政罰法第7條第1項規定，不應裁罰。又被告作成原處分前，並未依行政程序法第102條規定給予原告陳述意見的機會，該程序瑕疵亦未於訴願程序終結前依法補正，已嚴重影響原處分實質正確性。被告未告知原告可能涉犯之法令、構成要件及效果，原告亦不知不自證己罪權之權利，亦違反正當法律程序原則

4、系爭土地面積達6,897平方公尺，倘以挖掘深度計算，掩埋廢棄物將近27,588立方公尺。若依被告所調閱監視器畫面，認定原告等總車次，即使以最大車斗容量計算，原告運送總體機與估計之掩埋總量相比顯不相當。原處分所為裁量判斷，有違比例、平等原則之裁量濫用瑕疵。何況被告未界定應清除範圍，亦即未就應處理廢棄物之容積估計多少予以說明，逕要求原告3人應與他案污染行為人同負清除義務，不僅違反明確性原則，亦有違比例原則及裁量怠惰之瑕疵。

(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、臺南地檢署基於罪疑惟輕原則而對原告為不起訴處分，然罪疑惟輕原則為刑事法之原則，行政法院不受拘束。系爭土地係短期內遭大量傾倒系爭廢棄物，於該期間內包含原告在內之司機多次進入系爭土地，依陳再發之陳述，約15車次之35

頓曳引車所傾倒者為廢棄物，司機倒完廢棄物後，其駕駛挖土機覆蓋回填。另現場開挖照片所示，現場均為廢棄物，並無任何磚塊、混凝土塊與土方。陳再發因上開行為遭判刑確定，是原告所載運傾倒者為廢棄物，而非土方。況原告既未能提出相關證據證明其載運者為土方（如購買證明、受託運送證明、營建剩餘土石方資訊服務中心-營建棄填土資訊系統申報資料等），且依行為時營建剩餘土石方處理方案第貳點、第參點規定，土方等仍屬營建廢棄物，故應認定原告違章行為成立，原處分自無違誤。

2、原告固指摘被告未給予陳述意見機會，然被告於109年8月28日進行稽查後，已將相關資料移交南區督察大隊，而原告經通知後已分別於110年8月13日和8月19日到場陳述意見，核與行政程序法第114條第1項第3款補正規定相符，且本件客觀事證已足以確認，亦合於同法第103條第5款之規定。原告既為共同污染行為人，即應負有廢清法第71條第1項之清理責任。原告辯稱被告無法排除系爭土地長期遭他人挖坑並掩埋廢棄物云云，並不免除其等污染行為責任。

(二)聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

(一)被告作成原處分前未給予原告陳述意見之機會，是否合法補正？

(二)原告是否有於系爭土地上棄置廢棄物之違章行為？被告以原處分命原告限期清除處理並提出廢棄物棄置場址清理計畫，是否適法？

五、本院之判斷：

(一)前提事實：

如事實概要欄所示之事實，有109年8月28日被告公害案件稽查工作紀錄（本院卷第189至190頁）、南區督察大隊督察紀錄（本院卷第191至214頁）、刑事案件報告書（原處分卷第11至16頁）、原處分、訴願決定等附卷可稽，應堪認定。

(二)應適用之法令：

1、廢清法第1條：「為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」

2、同法第41條第1項前段：「從事廢棄物清除、處理業務者，應向直轄市、縣（市）主管機關或中央主管機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件後，始得受託清除、處理廢棄物業務。」

3、同法第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。」

(三)原處分作成前，被告未給予原告陳述意見機會之程序瑕疵，已經合法補正

行政程序法第114條第1項第3款、第2項前段規定賦予有程序瑕疵之行政處分，在訴願程序終結前，得有補正其瑕疵之機會。蓋程序或方式要求通常之旨，在促進行政實體決定之正確性，當事人依原處分之理由，在訴願程序終結前，已有向原處分機關陳明其事實或法律上意見之機會，使原處分機關得依當事人陳明之意見，如同行政處分作成前所踐行相關行政程序般，重新審查原處分合法妥當性，俾以決定是否撤銷或變更原處分者，即可認原處分之程序瑕疵已經此補正，排除前因程序瑕疵所致之形式違法性，以促進行政效率。故訴願人依訴願法第56條規定，對於原處分所依據事實或法律上原因，於訴願書中載明其相對應不服之事實或法律上理由，由原處分機關依訴願法第58條第2項規定，如上述補正之要求，重新審查原處分之合法妥當性後，仍不依訴願人之請求

撤銷或變更原處分並提出訴願答辯者，即應認原處分前未予當事人陳述意見機會之瑕疵已經補正，訴願管轄機關或行政法院均不得再以原處分曾有程序瑕疵而違法為由，撤銷或變更原處分（最高行政法院111年度上字第363號判決意旨參照）。本件被告作成原處分前，僅由南區督察大隊對原告進行稽查（本院卷第191至214頁），雖未由被告給予原告陳述意見之機會，然原告依原處分之理由，於訴願程序已繕具訴願書（蔡清良訴願卷第17至24頁、陳永能訴願卷第69至77頁、徐偉耀訴願卷第70至73頁），已有向原處分機關陳明其事實或法律上意見之機會，並由原處分機關重新審查原處分之合法妥當性後提出訴願答辯（蔡清良訴願卷第65至72頁、陳永能訴願卷第19至26頁、徐偉耀訴願卷第61至68頁），依照上述說明，應認原處分未予原告陳述意見機會之程序瑕疵，嗣後已獲補正。原告主張，並無理由。

(四)原告有在系爭土地非法傾倒廢棄物之行為，被告以原處分命原告清除廢棄物並提出清理計畫，於法有據

1、按不依規定清除、處理之廢棄物，主管機關得命受託清除處理廢棄物者，限期清除處理。而所謂清除係指事業廢棄物之收集、運輸行為。廢清法第71條第1項及事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準第2條第2款分別定有明文。廢清法第71條第1項規定，核其義務內容係以除去因違法所生危害狀態為目的，主管機關依廢清法第71條所賦予之權限，作成命清除處理之處分，不具裁罰性，故非屬行政罰（最高行政法院108年度判字第68號、111年度上字第732號判決意旨參照）。從廢清法第1條之立法目的出發，為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，即是為了消除環境危險；要消除環境危險，則須仰賴有效的危險防禦（Effektivität der Gefahrenabwehr）。是以，如同一事件有多位行為責任人均違反同法第41條第1項前段時，其行為關連共同，不須有意思聯絡；基於有效危險防禦原則，主管機關依同法第71條第1項享有裁量權，得命其中共同行為人中之一

人或數人就全部的行為責任負清除責任。雖然在公法上，行為責任人內部並無依比例分擔求償之機制，但不影響行為人另循私法途徑向其他行為人請求。廢清法第1條、第71條第1項規定賦予主管機關上述裁量權，係因違法棄置廢棄物經常有混同、事實上無從個別舉證的情形，如採取行政罰法共同違法的概念去解釋，一方面與最高行政法院前揭穩定一貫之見解不符，二方面也與有效清除廢棄物的立法意旨相悖。法律若無法有效執行，不啻是鼓勵行為人從事違法行為，將污染環境的外部成本輕易轉嫁出去。故只要主管機關之裁量無瑕疵可指，即不能認為有何違法之處。

2、查被告於109年8月28日派員至系爭土地稽查，發現系爭土地出入口鐵門關閉未上鎖，場內有機具發動聲響，進入現場後，現場人員隨即逃離，並留下發動之怪手，怪手前已挖有一坑洞深約4至5公尺，斷面明顯可見有掩埋之系爭廢棄物，並散發異味，又劉國展承租系爭土地後，將該地發包予陳再發整地，自109年8月初開始回填廢棄物，陳再發利用FB（臉書）網站請人來傾倒，以用完即丟的易付卡電話連絡司機；由陳再發挖掘坑洞並提供予包含原告在內之司機傾倒廢棄物，傾倒完再由陳再發駕駛挖土機將土方覆蓋回填，至被告稽查日止，約15車次之35噸曳引車進入系爭土地傾倒廢棄物；復經調閱系爭土地前道路監視器畫面，發現原告蔡清良駕駛營業曳引車分別於109年8月18日下午3時52分、19日下午3時56分、20日下午5時5分、24日下午4時11分及25日下午5時54分計5次進入系爭土地、原告徐偉耀雖有駕駛營業曳引車分別於18日下午3時47分、24日下午4時13分、25日下午4時2分計3次進入系爭土地、原告陳永能有駕駛營業曳引車分別於18日下午3時40分、19日下午3時50分、20日下午5時51分、24日下午3時55分及25日下午3時41分計5次進入系爭土地，此有稽查工作紀錄（本院卷第189至190頁）、南區督察大隊督察紀錄（本院卷第191至214頁）、刑事案件報告書（原處分卷第11至16頁）在卷可稽，核與陳再發109年9月23

日警詢筆錄（刑事警卷第33至37頁）所述情節均相符合，堪認屬實。另陳再發上開行為觸犯廢清法第46條第4款前段之非法清理廢棄物罪，業經臺灣臺南地方法院112年度訴字第809號刑事判決判處有期徒刑1年6月確定，有該判決在卷可憑（刑事案卷第213至215頁），益證系爭土地上之廢棄物，係陳再發與包含原告在內之司機共同違法傾倒、堆置所致；原告雖均稱係經由無線電通訊，有一位真實年籍姓名不詳綽號「小雄」之人提供系爭土地可以傾倒的資訊等語（刑事警卷第131頁、臺灣臺南地方檢察署111年度偵字第1024號卷第72頁背面、第112頁背面），然依109年9月9日現場照片（刑事警卷第499至503頁）所示，系爭土地出入口設有鐵門及私人用地禁止閒雜人等進入之警語，陳再發於此段期間均在現場作業監控，陳再發讓原告進入系爭土地傾倒廢棄物，彼等行為關聯共同，應堪認定。系爭土地為一般私有土地，非屬廢棄物收集、處理之場所（廢棄物處理場），原告亦非廢棄物清除或再利用之業者，其既未領有公民營廢棄物清除處理機構許可文件，卻從事清除、處理廢棄物之業務，並與其他共同行為人在系爭土地傾倒廢棄物，足認原告為廢清法第71條第1項所定之受託清除處理廢棄物者，自應負廢棄物清除處理之全部行為責任。是被告認原告為清理義務人之一，以同一文號之原處分命原告3人清除廢棄物並提出清理計畫，依上開說明，於法並無不合。原告主張原處分違反明確性原則、比例原則、裁量怠惰等語，亦無足取。

3、原告雖主張其係駕駛系爭車輛進入系爭土地傾倒磚頭等，而非廢棄物，被告無積極證據證明原告傾倒廢棄物，且已獲不起訴處分確定云云。惟按行政訴訟法第189條規定：「（第1項）行政法院為裁判時，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽。但別有規定者，不在此限。……（第3項）得心證之理由，應記明於判決。」參諸改制前行政法院44年判字第48號、59年判字第410號判例：「刑事判決所認定之事實，及其所持法律上見解，並不

能拘束本院。本院應本於調查所得，自為認定及裁判。」「行政爭訟事件並不受刑事判決認定事實之拘束。……」可知，行政法院就行政爭訟事件應自行認定事實，並不受刑事判決所認定事實之拘束（最高行政法院109年度判字第477號判決意旨參照）。臺南地檢署檢察官固依罪疑唯輕原則，以犯罪嫌疑不足對原告為不起訴處分（本院卷第69至74頁）。惟經本院依職權調取上開刑事案卷查明結果，依訴外人即證人陳再發於109年9月23日警詢筆錄供述：系爭土地上廢棄物是我上FB網站請人來傾倒，從109年8月初開始回填廢棄物（垃圾、廢塑膠），大約15車次，載運廢棄物傾倒是35頓曳引車，司機他們載過來的，我不知道來源。傾倒1車次費用我收現金5,000元，當場倒完就收錢，現場坑洞是我挖的，挖洞的用意是給司機倒廢棄物，我再駕駛挖土機將土方覆蓋回填。回填廢棄物數量1車次垃圾差不多八分滿。我現場設置鐵門是要關起來，我本人負責引導司機載運廢棄物進入系爭土地傾倒等語（刑事警卷第33至37頁），復經警方提示系爭土地前方路口監視器攝影畫面之車輛照片，向陳再發詢問照片中車輛是否為載運廢棄物之車輛，經陳再發確認無誤後並於該照片上簽名在案（刑事警卷第41至50頁）。其中原告蔡清良駕駛之車牌號碼車牌號碼000-00號營業曳引車靠行於冠華交通股份有限公司（刑事警卷第77、78頁），且原告蔡清良自承其於109年8月18日、19日、20日、24日及25日有駕駛上述車輛進入系爭土地（刑事警卷第64、65頁）；原告徐偉耀駕駛之車牌號碼00-000號營業曳引車靠行於沅冠企業股份有限公司（刑事警卷第115、116頁），原告徐偉耀亦自承其於109年8月18日、24日、25日有駕駛上述車輛進入系爭土地（刑事警卷第103頁）；原告陳永能駕駛車牌號碼號000-00營業曳引車則靠行於冠華交通股份有限公司（刑事警卷第143、144頁），而原告陳永能亦自承其駕駛上述車輛於109年8月18日、19日、20日、24日及25日進入系爭土地（刑事警卷第130、131頁），參諸系爭土地前方路口監視器所攝影之

車輛畫面及車輛資料一覽表（刑事警卷第343至426頁），進入系爭土地之車輛僅有包含上開原告在內司機所駕駛之曳引車，且如上述，系爭土地出入口設有鐵門及私人用地禁止閒雜人等進入之警語，陳再發於此段期間均在現場作業監控，自排除不明人士棄置廢棄物之可能，是被告認原告有駕駛系爭車輛載運廢棄物進入系爭土地後，在陳再發之指揮下，將廢棄物傾倒至現場之行為，與上開事證相符，亦核符經驗法則及論理法則，應可採信。被告本有依職權調查之義務，其以刑事警卷之監視器畫面作為認定本件事實之依據，並無不可。況依現場照片，系爭土地之坑洞內係堆置大量垃圾、廢塑膠等廢棄物，未見原告所辯載運磚塊留存於現場（刑事警卷第437頁），且原告對於其載運前來之磚塊不僅無法交代其流向，亦未能提出任何證據足資佐證其來源，是原告上開主張，顯與事實不符，委無足取。又行政責任與刑事責任性質不同，構成要件各別，刑事法院或檢察官，與行政機關乃至行政法院間，本可各自認定事實，是本院依職權調查結果已如上述，本院所認定之事實既與檢察官不同，原告主張其業經檢察官為不起訴處分確定而據此否認其行為該當廢清法第71條規定之要件云云，自無可採。

六、綜上所述，原告未取得許可文件即從事廢棄物清除處理之行為，違反廢清法第41條第1項規定，共同負有同法第71條第1項所定清除處理義務，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，亦無不合。原告訴請撤銷為無理由，應予駁回。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，認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　　114　　年　　7　　月　　17　　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為適當者，亦得為訴訟代理人。	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。 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　　114　　年　　7　　月　　17　　日

書記官　李　佳　芮