高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭
113年度訴字第305號
民國115年1月14日辯論終結

原　　告　羅來枝

訴訟代理人　林瑞成　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5月10日府法濟字第1130636135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、事實概要：

㈠訴外人陳文章自民國80年4月起即違法竊佔○○市○○區○○段(下稱山上段)1134-11、1134-20、1134-21、1134-22、1290、1292地號等6筆國有土地及山坡地保育區土地，作為非法垃圾場使用，供他人傾倒廢棄物或任意排放有害健康物質廢水，先後經臺灣高等法院臺南分院(下稱臺南高分院)85年度上訴字第1460號刑事判決、臺灣臺南地方法院(下稱臺南地院)86年度易字第1265號刑事判決有罪確定在案。陳文章於87年12月間再起傾倒廢棄物之犯意，成立象大環保工程有限公司(下稱象大公司，名義上以訴外人余明村為負責人，實際上則由陳文章經營)，由斯時陳文章配偶即訴外人

高秀淑(原名陳高秀淑，嗣於101年8月8日辦理離婚登記並撤冠配偶姓登記)擔任會計記帳工作，其子即訴外人陳榮貴及陳德恩負責垃圾清運與現場挖土機掩埋垃圾工作，並僱用訴外人邱志忠負責垃圾場現場處理及訴外人楊文宗駕駛挖土機掩埋垃圾，以及司機即原告、訴外人蔡漢忠載運廢棄物等工作，訴外人張文玉另提供其所管理之山上段1283、1283-1、1283-2、1286地號等4筆土地供陳文章等人非法傾倒廢棄物，上開9人(下稱原告等9人)共組集團，渠等基於共同犯意聯絡及行為分擔，以象大公司名義，對外承包主要包括宏遠興業股份有限公司(下稱宏遠公司)等事業單位污泥等有毒事業廢棄物清運工作，並將所收取廢棄物載運至山上段1132、1133-1、1133-3、1134-6、1134-11、1134-20、1134-21、1134-22、1143-13、1281、1282、1283、1283-1、1283-2、1284-1、1286、1289、1290、1292及1319等20筆地號土地(下稱系爭土地)傾倒、掩埋，並經臺南地院89年度訴字第592號、88年度訴字第1210號、臺南高分院90年度上易字第815號、最高法院95年度台上字第2561號、臺南高分院95年度上更㈠字第274號、最高法院97年度台上字第472號、臺南高分院97年度重上更㈡字第89號、最高法院97年度台上字第6810號刑事判決(下合稱系爭刑事判決)認定上開9人有非法傾倒掩埋廢棄物之行為，判決有罪確定在案。

㈡被告於104年6月23日派員至山上段1134-20、1134-21、1134-22地號等3筆土地進行調查時，發現上開土地遭掩埋大量營建廢棄物、廢橡膠、廢纖維、廢塑膠混合物等一般廢棄物及一般事業廢棄物(下稱系爭廢棄物)，並於其中一處發現線狀電路板，其毒性特性溶出程序(TCLP)檢測總銅88mg/L，超過有害重金屬溶出標準(15mg/L)，屬有害事業廢棄物。被告乃以104年10月8日環土字第0000000000號函(下稱104年10月8日函)命陳文章提出廢棄物棄置場址清理計畫(下稱清理計畫)及完成清理，陳文章不服，提起訴願，經臺南市政府104年12月28日府法濟字第0000000000號訴願決定(下稱104年12

月28日訴願決定)駁回確定。因陳文章逾期未提出清理計畫，被告以104年12月10日環土字第0000000000號函(下稱104年12月10日函)命陳文章繳納新臺幣(下同)6,310萬元代履行費用，惟陳文章逾期未繳納，被告復於105年2月24日移送法務部行政執行署(下稱執行署)臺南分署(下稱臺南分署)強制執行。其後，臺南分署以109年9月11日南執孝105廢費執特專字第00026575號函(下稱109年9月11日函)知被告，處分書所載受處分人應為義務人全體，請依最高法院97年度台上字第472號刑事判決內容追加原告等9人為本案共同行為人，並撤回本案執行程序，重作新行政處分。被告遂以109年10月6日環土字第0000000000號函(下稱109年10月6日函)撤回上開執行程序。

㈢嗣被告依系爭刑事判決重新認定原告等9人有於系爭土地棄置系爭廢棄物之犯意，而有共同實施污染系爭土地環境衛生之情事，俱屬系爭土地之污染行為人，均須負廢棄物清理法(下稱廢清法)第71條第1項清除處理廢棄物之義務，遂以113年1月11日環土字第0000000000號函(下稱原處分)命原告等9人應於文到翌日起30日內提送清理計畫至被告審查，並於文到翌日起90日內完成廢棄物清除處理。如逾期未提出或未完成清除處理者，將依行政執行法第29條規定辦理。原告不服，提起訴願，經遭駁回，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.依臺南地院89年度訴字第592號刑事判決書犯罪事實三之記載可知，原告並非象大公司之經營者及員工，亦與陳文章等人之犯罪行為無共同正犯關係。另依臺南高分院97年度重上更㈡字第89號刑事判決之認定，原告僅涉犯罪事實三之行為，該部分並未認定原告與其他被告間有共同正犯關係，原告不應與渠等負共同清除責任。訴願決定認定原告為陳文章所僱用之司機，與事實不符，訴願決定據此要求原告應對系爭土地之廢棄物負有清除處理義務，即有違誤。又系爭土地

已是一片樹林，看不到垃圾掩埋場，原告丟棄之廢棄物位於何處，數量若干，均未見被告於原處分予以具體說明，有違行政行為明確性原則。又上開刑事判決認定原告係犯山坡地保育利用條例第34條第1項之罪，惟被告並非前開條例之主管機關，欠缺事務權限竟逕予作成原處分，依行政程序法第111條第6款規定，原處分應屬無效。

2. 檢警查獲原告於88年4月19日與蔡漢忠駕駛IZ-903號營業大貨車至現場傾倒廢棄輪胎，惟當時廢清法尚無現行第71條第1項規定，原處分未說明何以可回溯適用於原告上開88年4月19日之行為，自有違誤。再者，原告僅至該非法垃圾場傾倒垃圾1次，且對系爭土地未有實際管領力，卻要求原告應負全部清除責任，違反比例原則且屬裁量濫用。

3. 檢察官偵查臺灣臺南地方檢察署88年度他字第423號違反區域計畫法案件時，於88年6月4日至現場勘驗，在場人員包含原臺南縣環保局人員王秀蓉、環保署人員陳茂欽在內，檢察官督同各單位人員，渠等至原○○縣○○鄉○○段1276、1283、1283-1、1283-2、1286地號土地勘驗結果，發現：「(一)現場尚可看到山谷已被垃圾、土石填滿，甚或比原之山陵還高，上有覆土，惟臭氣四溢，蒼蠅遍地飛舞。(二)於坡地對面有被挖掘之新痕跡。(三)此次勘驗，其被填埋垃圾之範圍較上次來勘驗之範圍較寬很多。(四)請怪手於入口處做第一定點挖掘，經挖開後檢驗，有皮革工廠廢棄物，應含有重金屬物質，亦有食品工廠白色塊狀物、紙廠污泥，其餘是塑膠類工業廢棄物居多。(五)請怪手於中間部位之第2定點挖掘，內有工業有毒污泥、再生輪胎廢棄物、藍色不明污泥，其餘大部分亦為塑膠類垃圾。(六)於後方之第三定點請怪手挖掘，內亦大部分塑膠廢棄物、黑色污泥。(七)於垃圾場內取3個定點取污水化驗。(八)於勘驗、採樣中請新化分局錄影存證且拍照。(九)環保署人員將所採之樣品攜往化驗，並將結果復知。(十)於垃圾場挖掘時所採之塑膠袋類，交新化分局人員帶回清查垃圾來源。」在場人員均於勘驗筆

錄簽名，並有17張現場相片可憑。顯然被告於88年6月4日即知系爭土地堆置垃圾應為清除，故被告命原告提出清除計畫及完成清除處理之公法上請求權，應自88年6月5日起算，至93年6月4日時效完成，自93年6月5日起被告公法上請求權當然消滅，不得再為請求，然被告卻遲至113年1月11日以原處分通知原告提出清除計畫及完成清除處理，其公法上請求權已罹於時效，原告爰為時效抗辯。

4.原處分係被告命原告提出清除計畫，原告須負擔清除計畫之費用，故應具有裁罰性，而屬於行政罰。

㈡聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.被告所為原處分係對負有依廢清法第71條所定清除、處理義務之數義務人所作限期繳納代履行費用之處分，應以同一行政處分為之，符合執行署107年11月28日行執綜字第00000000000號函(下稱107年11月28日函)意旨。

2.臺南高分院90年度上易字第815號刑事判決認定，88年4月19日臺灣臺南地方法院檢察署(下稱臺南地檢署)檢察官會同警調人員，至山上鄉七欉松現場，查獲知情之原告及蔡漢忠駕駛IZ-903號營業大貨車至現場傾倒廢棄輪胎，核包括原告及該案其他被告張文玉、張木材、張文忠、蔡漢忠與上開人等關於違反山坡地保育利用條例第34條第1項罪，亦有共同犯意聯絡、行為分擔之共同正犯關係等語。臺南高分院97年度重上更㈡字第89號確定判決認定，附圖2垃圾場部分，經警當場查獲，有原告、蔡漢忠在現場傾倒廢棄輪胎，現場亦遺留有楊文宗所駕駛N7-9833號小客車等語。由上開2刑事判決可知，原告在刑事案件已被認定為違反山坡地保育利用條例第34條第1、2項之罪責，亦有共同犯意聯絡、行為分擔之共同正犯關係，即應依廢清法第71條第1項規定負清除責任。

3.臺南地院89年度訴字第592號刑事確定判決所載犯罪事實一、二、三，均係相同土地持續遭陳文章等人違法經營垃圾

場，即使在不同時段有包括原告及蔡漢忠等人前來偷倒廢棄物，其即與陳文章等人負刑事共同正犯罪責，並同負廢清法第71條第1項清除責任。

4.依最高行政法院109年度上字第869號判決意旨：「原處分之性質為管制性行政處分論斷無涉請求權時效之適用，核其所持法律見解亦屬正當，應予肯定。」87年掩埋之廢棄物嗣於20年後命污染行為人改善，並無違反法律不溯及既往原則之問題。

5.按廢清法第71條並無區分污染行為人責任大小，而係要求所有污染行為人必須共同清除處理遭污染之場址，原告既有不依規定清除、處理廢棄物之違章行為，即應負廢清法第71條第1項之清理責任，不因只有傾倒垃圾1次即只須負擔自己傾倒部分之清除責任，故原處分並無違反比例原則。

6.臺南分署109年9月11日函引用最高法院97年度台上字472號刑事判決意旨，要求被告追加陳文章等9人為共同行為人，被告據此認定包括原告在內共9人均為污染行為人作成原處分。原處分已明確引用臺南地院89年度訴字第592號及88年度訴字1210號刑事判決暨後續上訴判決，該確定刑事判決認定原告等非法棄置範圍包括系爭土地，原處分記載之事實及理由已經具體明確。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

被告以原處分命原告提出清理計畫並限期清除廢棄物，是否適法？

五、本院之判斷：

㈠前提事實：

如事實概要欄所示之事實，有系爭刑事判決(本院卷1第129-149、151-174、175-182、183-213、215-222、223-243、245-248頁)、被告行政簽呈暨調查報告(本院卷1第275-303頁)、被告104年10月8日函(本院卷1第307-309頁)、104年12月28日訴願決定書(本院卷1第312-316頁)、被告104年12月1

0日函(本院卷1第317-320頁)、臺南分署109年9月11日函(本院卷1第397頁)、被告109年10月6日函(本院卷1第551頁)、原處分(本院卷1第19-21頁)、訴願決定(本院卷1第25-34頁)等附卷可稽，應堪認定。

㈡應適用法令：廢清法

1.第41條第1項：「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。」

2.第46條第4款：「有下列情形之一者，處1年以上5年以下有期徒刑，得併科新臺幣1千5百萬元以下罰金：四、未依第41條第1項規定領有廢棄物清除、處理許可文件，從事廢棄物貯存、清除、處理，或未依廢棄物清除、處理許可文件內容貯存、清除、處理廢棄物。」

3.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。」

㈢被告以原處分命原告限期提出清理計畫並限期清除廢棄物，係屬適法，茲詳述如下：

1.原告與以陳文章為首之象大集團等人合計9人為系爭土地之共同污染行為人：

⑴經查，訴外人陳文章自80年4月起即有違法竊佔國有土地及山坡地保育區土地，且私設非法之廢棄物掩埋場，供他人傾倒廢棄物及任意排放有害健康物質廢水，違反刑法第320條第2項竊佔罪、行為時(80年5月6日修正)水污染防治法第34

條第1項等罪，經刑事法院判決有罪定讞。陳文章於87年12月間再起傾倒廢棄物之犯意，成立象大公司(以余明村為名義負責人，實際上則由陳文章經營)，由斯時其配偶高秀淑擔任會計記帳工作，其子即陳榮貴及陳德恩負責垃圾清運及現場挖土機掩埋垃圾工作，並僱用邱志忠負責垃圾場現場處理、楊文宗駕駛挖土機掩埋垃圾，及司機羅來枝即原告、蔡漢忠載運廢棄物等工作，張文玉另提供其所管理之土地供陳文章等人非法傾倒廢棄物，上開9人共組集團，渠等基於共同犯意聯絡及行為分擔，以象大公司名義，對外承包主要包括宏遠公司等事業單位污泥等有毒事業廢棄物清運工作，並將收取之廢棄物載運至系爭土地傾倒、掩埋等情，均據系爭刑事判決有罪定讞在案，此有前提事實欄所載之系爭刑事判決在卷可稽，並經本院依職權調閱刑事卷宗核閱屬實，故原告與象大集團其餘8人均為系爭土地之共同污染行為人。

⑵原告雖主張其非象大公司員工，非屬集團之人，僅有1次受不知名之第三人委託傾倒廢棄輪胎之行為，故與原處分所載之其餘相對人(訴外人陳文章、高秀淑、陳德恩、楊文宗、張文玉、蔡漢忠、陳榮貴、邱志忠)並無犯意聯絡行為分擔，故原告非共同污染行為人云云。惟查，臺南地檢署檢察官會同警調人員於88年4月19日至山上鄉七欉松現場，查獲知情之原告及蔡漢忠駕駛IZ-903號營業大貨車至現場傾倒廢棄輪胎，現場看守之楊文宗及其他不詳姓名男子則趁隙逃逸，唯留下楊文宗所有之Ｎ7—9833號自小客車，並有標示宏遠公司之紙箱所裝載之垃圾棄置現場等情，業據原告於員警調查時坦承在卷，雖其後於刑事偵查中，翻異前詞主張不知現場為非法垃圾場，惟原告於88年4月19日於山上段現場遭警當場查獲，接受調查時，供述內容如下：「……(問：查獲你及史金福的地點是何處？)是倒垃圾物及廢棄物的地方。(問：該處有設立標誌牌明示可傾倒廢棄物嗎？)沒有。(問：你及史金福2人在該處做何事？)我駕IZ-903號營大貨車載廢輪胎與史金福女士2人要到該處傾倒廢輪胎。(問：你

如何知道該處可傾倒廢輪胎？)我看過該處有別人在傾倒廢棄物，所以才知道。……(問：IZ-903號大貨車內廢輪台來自何處？)臺南縣新營市新營工業區旁『正記』公司，我不知道公司電話。(問：何人介紹前往該公司載廢輪胎的？)沒有人介紹，是跟人去的，該人我不知姓名、地址及連絡電話。(問：為何要去正記公司載運廢輪胎呢？)因為到正記公司內載運一次廢輪胎代價新台幣1,500元。(問：廢輪胎如何能在山上鄉豐德村七欉松傾倒呢?)我將廢輪胎運到七欉松時，該處有人看守，我就交給現場看守人員新台幣5佰元，便能進入傾倒。(問：你從何時開始將廢棄物運到該處的？)約在半個月前開始，約運送5、6次。(問：除廢輪胎外另運送何物？)另有工廠廢棄物(棉花、廢土、污泥)。(問：工廠廢棄物運送代價為何？)到工廠去運送乙部大貨車的廢棄物廠方給新台幣1,500元，運到山上鄉豐德村傾倒1車代價新台幣5佰元給該處看守人員。(問:你廢棄物運到山上鄉傾倒時將新台幣5佰元交給何人？)交給邱志忠，邱志忠現人在山上分駐所內。(問：本分局在IZ-903號大貨車內扣押之台灣紙業公司車輛出入門證及曾明德署名證明單，另一慶公司劉庭蓉印章證明單等資料，做何用途？)我於88.4.19.11.7向台灣紙業公司載運乙車污泥，另於88.3.30向曾明德載運乙車廢棄物，於88.4.19向一慶公司運送乙車廢棄物，該廢棄物都運送至山上鄉。(問：幫廠方運送廢棄物時，廠方有交代該廢棄物要送往何處清理嗎？)廠方有說要送到合法的地方傾倒。(問：你今天所載的廢輪胎傾倒點合法嗎？)是違法的地點。……」等語，有偵訊調查筆錄1份在卷可稽(本院卷1第449-454頁），足認原告明知查獲現場非屬合法垃圾場，仍載運廢棄物前往現場傾倒。又同日現場遭查獲之另名司機蔡漢忠於88年10月26日接受檢察官偵訊時供稱：「……(問：何人跟你說山上鄉豐德村可以倒垃圾？)是聽有位『阿忠』說可以倒，我是象大公司叫我去載的，要去宏遠公司的事業廢棄物，是象大陳德恩叫我載運。(問：陳德恩是陳文

章兒子如何認識？)是陳文章兒子叫我去載，每台1千元。(問：載到山上鄉每台多少？)5百元。(問：去倒幾次？)都沒倒過。」等語，有臺南地檢署88年偵字第12569號訊問筆錄1份在卷可稽(本院卷1第488頁)，核與原告上開偵訊調查筆錄關於處理費之金額、交付對象為邱志忠等供述大致相符。另88年4月19日當日查獲之現場，確實有廢棄輪胎、標明宏遠公司字樣的紙箱、污泥及其他廢棄物（本院卷1第494-498頁），而檢警於88年10月11日在集團負責人陳文章及其家屬(高秀淑、陳榮貴、陳德謙、陳德恩）等人的住居所搜索扣得象大公司之大量運送垃圾單據、存摺、帳冊等相關資料，其中有載明陳文章之宏遠公司等垃圾清運日報表，載明陳榮貴、陳德恩，以及山上垃圾場等字樣之宏遠公司垃圾清運單、放行單（88年度偵字第12771號電子卷第20至25頁）等情，亦據台灣高等法院臺南高分院90年度上易字第518號判決確認無訛(本院卷1第168頁），另依臺南地檢署88年度偵字第12569號電子卷第90頁所附象大公司月份總紀錄表(其上載明宏遠公司、東和、東成及掩埋場等字樣及不等之金額）、第59頁所載宏遠公司放行證(內載品名廢棄物、攜出人陳德恩、車行山上、攜出理由委託清運，日期88年8月及3980公斤不等之數量）等證物，可知陳文章一家成立象大公司，於系爭土地經營非法垃圾場，並聘僱原告及訴外人楊文宗、張文玉、蔡漢忠、邱志忠等人從事垃圾清運、棄置及掩埋等工作，渠等並因有犯意聯絡或行為分擔之事實，分別受有罪判決定讞等情，亦有臺南高分院上訴字第1460號刑事判決(本院卷1第111-124頁)、臺南地院86年度易字第1265號刑事判決(本院卷1第125-128頁)、臺南地院89年度訴字第592號刑事判決(本院卷1第129-149頁)、臺南高分院90年度上易字第815號刑事判決(本院卷1第151-174頁)、最高法院95年度台上字第2561號刑事判決(本院卷1第175-182頁)、臺南高分院95年度上更(一)字第274號刑事判決(本院卷1第183-213頁)、最高法院97年度台上字第472號刑事判決(本院卷1第21

5-222頁)、臺南高分院97年度重上更(二)字第89號刑事判決(本院卷1第223-243頁)、最高法院97年度台上字第6810號刑事判決(本院卷1第245-248頁)等在卷可稽，是以原告主張其非系爭土地之功銅污染行為人一節，並非屬實，不足採信。

2. 系爭土地經被告會同工研院等人員多次至現場勘查，確實污染嚴重，有限期提出清理計畫予以清除之必要：

經查，被告派員會同委辦公司於104年6月23日執行稽查開挖調查，勘驗成果：於山上段1134-20等地號開挖6個點位，發現掩埋大量營建廢棄物、廢橡膠、廢塑膠等；其中一處發現條狀電路板，檢測總銅溶出量達88mg/L(標準值為15mg/L)，屬有害事業廢棄物，且本院審酌非法棄置場址環境場址評估勘察紀錄表、現場照片、行政院環境保護署列管非法棄置場址土壤及地下水污染調查計畫(見本院卷1第249至261頁)、○○市○○區○○段1134-10、1134-11地號場址樣態調查報告(見本院卷第277至第303頁)、88年4月19日勘驗筆錄與現場照片、偵查筆錄(見本院卷1第449至第461頁)等，已顯示系爭土地已遭大面積之污損，且深入地下，非經開挖無法清除，且部分土地亦遭傾倒有害事業廢棄物，非就系爭土地擬提出清理計畫，依計畫予以清理，無法回復土地應有之原貌甚明。

3. 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。準此，不依規定收集、運輸廢棄物者，自負有清除處理廢棄物之義務。原告與象大集團人員等共9人為共同於系爭土地傾倒廢棄物之共同行為人，依上開規定，負有清理之責，且因現場面積龐大，污損情形不一，非提出清理計畫予以清理無法畢其功，被告因而以原處分命原告及其他共同行為人(即陳文章、高秀淑、陳德恩、楊文宗、張文玉、蔡漢忠、陳榮貴、邱志忠)應於文到翌日起30日內提送清理計畫至被告審查，

並於文到翌日起90日內完成廢棄物清除處理。如逾期未提出或未完成清除處理者，將依行政執行法第29條規定辦理，於法有據。原告主張其僅有1次之傾倒行為，並經刑事判決認定屬實云云，惟刑事案件之犯罪事實與違反行政法規範之事實，具有本質上之不同，故行政爭訟事件有關事實之認定，自不受刑事法院認定事實之拘束。是以臺南地院89年度訴字第592號刑事判決認定原告僅有至現場傾倒廢棄物1次之行為，與原告於88年4月19日調查筆錄自白違規情形次數既有不符，本院自得依調查證據結果，另行認定原告違法傾倒垃圾之次數。經查，原告於88年4月19日接受調查時自白查獲前半個月開始將廢棄物載到該處，約5、6次，所載運廢棄物除廢棄輪胎外，另有工廠廢棄物(棉花、廢土、污泥）等情，而警方在現場查獲為數不少之廢棄輪胎、污泥、廢土及其他工廠廢棄物，此有調查筆錄及88年4月19日現場照片在卷可稽(本院卷1第449頁-454頁、第493-第498頁)，兩相比對，可見現場在垃圾數量上及種類上，顯非僅有原告所主張之一貨車之廢棄輪胎，故原告非法傾倒垃圾之次數應係5、6次。原告事後翻異其詞，主張僅載運一次廢棄輪胎至現場傾倒乙節，並非屬實，不足採信。

㈣原告另以前詞主張原處分無效與違法云云，惟查：

1.原告雖以前詞主張原處分無效，惟查原告上開傾倒棄置垃圾之行為，除違反山坡地保育利用條例之規定外，亦同時違反廢清法，係屬一行為同時違反行政刑罰及行政罰，被告並非前者之主管機關，但為後者之主管機關。蓋臺南市為直轄市，依廢清法第4條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院環境保護署；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」第5條規定：「(第1項)本法所稱執行機關，為直轄市政府環境保護局、縣(市)環境保護局及鄉(鎮、市)公所。(第2項)執行機關應設專責單位，辦理一般廢棄物之回收、清除、處理及廢棄物稽查工作。(第3項)執行機關應負責規劃一般廢棄物回收、清除、處理用地，並協同相關機關

優先配合取得用地。(第4項)一般廢棄物之回收、清除、處理，在直轄市由直轄市政府環境保護局為之；在省轄市由省轄市環境保護局為之；在縣由鄉(鎮、市)公所負責回收、清除，由縣環境保護局負責處理，必要時，縣得委託鄉(鎮、市)公所執行處理工作。……」等規定及臺南市政府透過臺南市政府環境保護局組織規程，將相關業務權限授與環境保護局，使其在○○市○區內行使法律所賦予的主管與執行權限，包括水污染、廢棄物管理及稽查檢驗等事項，可知被告為本件違反廢清法之主管機關無訛。原告主張被告非主管機關，無事務權限作成原處分，故原處分無效云云，於法不合，不足採信。

2. 原告主張原處分僅記載刑事判決，內容簡略，然刑事判決並未認定原告與象大集團等人有共同正犯關係，原處分亦未敘明有何共同正犯關係，故原處分有行政行為不明確之違法云云。惟查，⑴行政行為之內容應明確；行政處分以書面為之者，應記載主旨、事實、理由及其法令依據，行政程序法第5條及第96條第1項固有明文。前揭條文規範目的在於使處分相對人得明確瞭解行政處分之事實、理由及所據法令，而非要求行政機關將相關之法令、事實或採證認事之理由等鉅細靡遺記載。本件原處分(本院卷一第19至21頁)之主旨欄已明確記載有關系爭土地棄置廢棄物一案，依廢棄物清理法第71條第1項規定，限期命原告提出清理計畫及完成清理之意旨，且說明欄載有系爭刑事判決、被告於104年6月23日開挖及廢棄物檢測結果，並依臺南地院89年度訴字第592號刑事判決、88年度訴字第1210號刑事判決內容詳述陳文章成立象大公司(涉案人員包括高秀淑、陳德恩、楊文宗、張文玉、原告羅來枝及蔡漢忠等6人)，於84年間起於系爭土地傾倒廢棄物，並由陳榮貴、邱志忠駕駛挖土機從事垃圾掩埋之工作相關事實，足見原處分於主旨欄已載明案由、法令依據及限期提出清理計畫、完成清理之義務，說明欄亦詳載行為人之違規行為及刑事判決、開挖結果等相關事證，更載明逾期不

履行者將估算代履行費用並移送行政執行，客觀上足以使原告瞭解原處分之事實、理由及其法令依據等重要內容，且不影響其提起行政救濟，難認有漏未記載之處分不明確情形，核無違反行政程序法第96條第1項第2款處分明確性原則。原告上開主張，並無可採。⑵原告經臺南地方法院審理後遭有罪判決，判決主文如下：羅來枝共同違反在公有及他人山坡地內，不得擅自從事廢棄物處理之規定，處有期徒刑七月，緩刑五年，事實欄三並記載「……查獲知情之羅來枝及蔡漢忠駕駛IZ-903號營業大貨車至現場傾倒廢棄輪胎，現場看守之楊文宗及其他不詳姓名男子則趁隙逃逸，惟留下楊文宗所有之N7-9833號自小客車，並有標示宏遠公司之紙箱所載之垃圾棄置現場……」，可見刑事判決並未認定原告係單獨違反在公有及他人山坡地內，不得擅自從事廢棄物處理之規定，而係將其與同案之刑事被告(即前述象大集團人員)列為共同正犯，此有該判決書一份在卷可查，又原告為系爭土地之共同污染人已據本院認定無訛，已如前述，原告上開主張，並非屬實，且無理由，不足採信。

3.原告主張原處分係命原告提出清除計畫，原告須負擔清除計畫之費用，故應具有裁罰性，而屬於行政罰；另本件之公法上請求權應自被告88年6月4日知悉時起算，故自93年6月5日起公法上請求權已時效消滅；又原告僅運送傾倒廢棄物一次，數量甚微，原處分命清理系爭土地全區，有違比例原則云云。惟查①廢清法之立法目的係為有效清除、處理廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，此觀該法第1條條文即明，立法者為達成該立法目的，同法第71條第1項規定，係為規範廢棄物非法棄置而設，採「污染者負責」原則，認污染者不單僅應對現存的環境污染狀態負擔，對於由其行為所可能對環境造成威脅之情狀，亦應事先加以預防。所謂「污染者」，係指其行為導致污染的人，即生產經營者、受託清除處理廢棄物者等行為人，而「污染」就本條而言，係指「廢棄物未妥善清理」或「造成環境污染」之情形。被告以

原處分限期命原告提出清理計畫並完成清理，核其義務內容係以除去因違法所生危害狀態為目的，原告為系爭土地之污染行為人，有除去環境污染狀態及恢復土地原狀之責任，非對原告過去違反行政法上義務行為所為非難，性質上為管制性不利處分，不具裁罰性，並非行政罰。②如前所述，原處分為管制性不利處分，性質上與公法上請求權之行使有別(最高行政法院108年度判字第68號判決、104年度判字第663號判決意旨參照)，並無行政程序法第131條第1項公法上請求權之適用。原告主張消滅時效，顯有誤會，實不足採。③廢清法第71條第1項並未區分污染行為人可以只負責清理自己傾倒的部分，其立法目的係要求所有污染行為人必須共同清除處理遭污染之場址，以確保環境恢復，且當多數行為人於同一地點棄置，導致廢棄物已混合且無法由外觀判定屬何者所棄置時，依「共同行為」之法理，認定義務人應負清除責任，與「污染者負責原則」相符，並未違反比例原則。由於原告確實有非法傾倒廢棄物之違章行為，且該場址受損嚴重，為維護重大公益，命行為人連帶清理是必要且合法的手段。至於行為人實際上應負擔的數量或費用比例，是屬於「後續實際執行」之問題，這不影響主管機關在處分階段認定其為清理義務人，並命其提出清理計畫之合法性。原告既已被刑事判決認定為共同行為人(共同正犯)，依法自與其他共同行為人負有共同清理責任，依上說明並未違反比例原則及裁量權濫用問題。

六、綜上所述，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。又本件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，自無一一論述之必要。

七、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　115　　年　　2　　月　　4　　日

審判長法官　孫　國　禎

法官　李　協　明

法官　吳　文　婷

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、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項第3款）。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.上訴人或其代表人、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、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、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	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。

審訴訟代理人	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。	

中　　華　　民　　國　　115　　年　　2　　月　　4　　日

書記官　房　柏　均