高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭
113年度訴字第351號
114年5月6日辯論終結

原　　告　余木山

訴訟代理人　莊美貴　律師
　　王國忠　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6月6日府法濟字第1130762485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緣被告於民國110年4月15日與臺灣臺南地方檢察署（下稱臺南地檢署）、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（下稱南區督察大隊）等相關單位至臺南市官田區（下同）鎮田段184、201、202、203、204、205、393、395、396、399地號及隆東段587、588、589、590、591、635、636、657號等共18筆土地（下稱系爭土地），以及番子渡頭段87-1地號（八葛掩埋場）及90、90-1及97-8地號土地、柳營區果毅後段1515-1地號土地執行環保犯罪專案稽查，現場發現非法棄置掩埋廢棄物並開挖勘驗範圍約1萬平

方公尺，廢棄物樣態以廢塑膠類為最大宗，其餘如建築廢棄物等。經搜查現場廢棄物產源資料，發現廢瓦為億星窯業股份有限公司（下稱億星公司）所產出，億星公司陳述其係委託原告清除處理該公司之廢瓦。臺南地檢署檢察官於110年4月29日及同年5月4日再召集各單位進行開挖，並由行為人現場指認廢棄物樣態，續以110年度偵字第9053號等起訴書（下稱系爭起訴書）及110年度偵字第13931號追加起訴書，對原告及訴外人億星公司等共53人提起公訴，並經臺灣臺南地方法院（下稱臺南地院）110年度訴字第747號刑事判決（下稱系爭刑事判決）認定原告犯廢棄物清理法第46條第4款前段之非法清除處理廢棄物罪，判處有期徒刑1年8月、緩刑3年並確定在案。

㈡被告據此認定原告等俱屬系爭土地之污染行為人，須負廢棄物清理法第71條所定清除處理責任，而以112年4月17日環土字第1120038907號函（下稱前處分）函請原告等污染行為人對於上開土地應於文到次日起90日內清除處理，並於清除前檢具清理計畫書送被告審查。原告提起訴願，經臺南市政府112年10月6日府法濟字第1121261439號訴願決定（下稱前訴願決定）認為前處分未具體敘明原告應清除之土地範圍及應清除之標的，故撤銷前處分並命被告於2個月內另為處分。嗣被告依系爭起訴書、追加起訴書及億星公司向原告轉帳傳票等資料，審認原告有於系爭土地棄置億星公司產出之廢瓦等一般廢棄物之犯意，實施污染系爭土地之情事，屬污染行為人，須負有廢棄物清理法第71條第1項清除處理廢棄物之義務，以112年12月5日環土字第1120151214號函（下稱原處分）命原告應於文到翌日起30日內提送清理計畫書送被告審查，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條等規定辦理。原告不服，提起訴願，經遭訴願決定駁回，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.系爭起訴書所起訴之犯罪事實，經系爭刑事判決後，因原告未提起上訴而確定，原告所涉僅關於該起訴書犯罪事實一、㈦之廢瓦廢棄物（另有少量的拆除房屋的磚塊，已與廢瓦混在一起），其餘廢棄物部份則與原告無涉。

2.原告載送、堆置之廢瓦係為億星公司所生產，億星公司與原告同負清理義務，億星公司已依規定提出清理計畫書並經被告核准，且開始進行清理，則原告無提送清理計畫及清除處理之必要。億星公司因焚化爐限縮額度之問題，致尚未清理完畢，被告應督促億星公司儘速完成，始符合行政程序法第7條比例原則，而非重複要求原告再提出清理計畫書。又原處分命原告提送清理計畫書，並完成廢棄物清除處理，明顯就同一廢棄物清理、已實際進行清除、甚至已清除之廢棄物，重複命原告提送清除計畫書之作為，且該廢棄物必須委託有執照之專業廠商，費用非常高，非原告可自行清理，被告以原處分命原告提送清理計畫、完成清除處理，違反比例原則，有違法失當之情形。

3.原告所駕駛車輛乃鐵牛拼裝車，被告究依據何證據資料認定鐵牛拼裝車每車次載運重量為7.5公噸，並進而認定原告應清理之數量為780公噸？又共同義務人億星公司所提出清理計畫並經被告所核准清理數量為300公噸，對照原處分認定原告應負清理責任量為780公噸，明顯矛盾。億星公司如已清理完畢，或尚未清理完畢，則未清理完畢之數量應予釐清扣除，不應推算原告應清理780噸。

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.原告與其他53人（含億星公司）皆為系爭土地共同污染行為人，均應依廢棄物清理法第71條第1項負共同清理責任。系爭土地未經被告稽查確認清理完畢之前，依該條規定應負清理責任之污染行為人並不因此免除清理責任，亦不會因為某

一污染行為人有提出清理計畫書即可免除其他污染行為人之責任。被告命共同污染行為人之原告提出清理計畫書，係限期清除處理之概念，並無重複提出及勞民傷財之問題。

2. 依系爭起訴書犯罪事實一、㈦記載可知，億星公司生產之廢瓦等一般事業廢棄物亟待清除處理，明知原告未領有廢棄物清除、處理許可文件，不得從事廢棄物之清理工作，竟仍與原告議定，原告自109年5月至110年4月間共收取新臺幣（下同）329,800元金額作為清除、處理廢瓦費用，由原告駕駛拼裝車載運至系爭土地堆置。有關原告鐵牛拼裝車每車次載運量，因原告無法提出其拼裝車有效載運重量之證明，被告參酌億星公司提送清理計畫書所載：以拼裝車每車次約為7.5噸等語，作為本案計算依據。被告依原告已收取清除處理廢瓦費用，及每車次載運量，據此估算出原告棄置之廢瓦數量約為750公噸，並無違誤。

3. 億星公司雖於111年2月8日提出清理計畫書，然其清理範圍只先就鎮田段201、184、204地號及隆東段587、657地號等5筆土地處理（預估廢棄物為300公噸），並未能清除系爭土地（共18筆）除該5筆以外之全部廢棄物。被告同意億星公司清理計畫時，明確告知億星公司實際清運數量依進場過磅為主，並非以300公噸為清除完成依據，且日後場內如尚有廢陶瓷、磚、瓦等，仍需由億星公司負清理之責。而被告要求原告清除之數量並未限於該5筆土地，兩者並無矛盾之處。億星公司截至112年5月18日已清運之58.73公噸，尚未清理完畢，預估至114年12月31日清理完成，然此係處分作成後之行政執行部分，被告所為原處分是否合法，並非因一年後億星公司已清理多少噸數之執行事實，而推翻當時原處分之合法性。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

被告以原處分命原告提出廢棄物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，有南區督察大隊110年4月15日、110年4月29日督察紀錄（訴願卷第53至61頁、本院卷一第131至145頁）、被告110年5月4日稽查紀錄暨現場照片（本院卷一第147至148頁）、系爭起訴書（本院卷一第149至511頁）、系爭刑事判決（本院卷一第671至742頁）、前處分暨前訴願決定（本院卷一第577至579、644至654頁）、原處分（本院卷一第29至31頁）、訴願決定（本院卷一第19至27頁）等附卷可稽，應堪認定。

㈡應適用法令-廢棄物清理法

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得心證理由：

1. 查被告於110年4月15日與臺南地檢署、南區督察大隊等相關單位至系爭土地稽查，發現現場非法棄置掩埋大量廢棄物，經開挖勘驗範圍約1萬平方公尺，又訴外人王清原擅自占用系爭土地後，自108年7、8月間開始雇用他人或非法提供土地供他人回填廢棄物，王清原向原告收取每車次500元或1,000元費用，提供原告駕駛拼裝車進入系爭土地傾倒廢瓦、營建廢棄物等，經原告於刑案偵查中供述：我都載破瓦、拆房子的磚塊進去王清原的場所，我把東西卸放在現場，我載的東西都是人家不要的東西，廢棄物來源為億星公司做壞掉的破瓦、官田區二鎮里拆房子的東西、磚塊及六甲區拆除牆壁的東西等語，復經同刑案被告即億星公司負責人黃聰麟、課長蔡長龍指認原告所載運至系爭土地傾倒之廢瓦為該公司所產出，而原告載運廢瓦向億星公司收取每車次2,200或3,200元不等費用，原告自億星公司取得至少329,800元之清除處理費用等情，有南區督察大隊110年4月15日、110年4月29日督察紀錄（訴願卷第54至61頁、本院卷一第131至145頁）、被告110年5月4日稽查紀錄暨現場照片（本院卷一第147至148頁）、王清原110年4月2日偵訊筆錄（110偵9054卷一第173至177頁）、原告110年4月21日偵訊筆錄（同上卷一第235至238頁）、黃聰麟110年6月3日偵訊筆錄（同上卷八第463至473頁）在卷可稽，核與蔡長龍、黃聰麟指認原告載運億星公司廢瓦進入系爭土地傾倒之照片（同上卷八第389至395、421頁）、原告載運廢瓦進入系爭土地傾倒照片（同上卷十第347至350頁）、億星公司轉帳及現金傳票資料（同上卷八第423至437頁）均相符合，堪認屬實。另原告上開行為觸犯廢棄物清理法第46條第4款前段之非法清理廢棄物罪，業經系爭刑事判決判處有期徒刑1年8月、緩刑3年確定；億星公司負責人黃聰麟、課長蔡長龍則觸犯同條第2款之非法清理廢棄物致污染環境罪，亦經臺南地院110年度訴字第747、980號刑事判決分別判處有期徒刑1年6月、1年4月，均緩刑4年，及億星公司因其負責人執行業務犯上開罪名而科以罰金

20萬元確定，有該刑事判決在卷可憑（本院卷一第671至742、473至835頁），益證系爭土地上之廢瓦，係原告受億星公司委託清理而違法傾倒、堆置所致，除廢瓦外的拆除房屋之廢棄物，則係由原告向不詳業者收取後，亦違法傾倒、堆置於該地上，應堪認定。而系爭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，並在系爭土地傾倒廢棄物，足認原告為廢棄物清理法第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行為責任。準此，被告以原處分命原告於文到次日起90日內完成清除處理廢棄物，並於文到次日起30日內檢具清理計畫書送被告憑辦，於法有據。

2. 原告雖主張其所涉僅關於系爭起訴書犯罪事實欄一、㈦之廢瓦廢棄物，其餘廢棄物則與原告無涉云云。惟原告所涉及犯罪事實，依系爭刑事判決附表二之編號8（本院卷一第704頁）內容略以：原告駕駛車牌號碼00-0000號自小客車為仲介，引導訴外人許荄棟109月11月21日16時13分許至16時29分許，自官田工業區附近社區，駕駛車牌號碼000-0000號自用大貨車，載運木材、樹枝等廢棄物棄置系爭土地；附表二之編號24（本院卷一第706頁）：原告駕駛未懸掛車牌之拼裝車，自億星公司載運該公司之廢瓦棄置系爭土地，詳如附表三編號5所示，及原告自臺南市官田區某處，向不詳業者收取而載運拆除房屋之廢棄物棄置系爭土地。又附表三編號5（本院卷一第709至710頁）之內容記載：「黃聰麟、蔡長龍分別係址設於臺南市官田區二鎮里工業西路9號億星窯業公司之負責人、課長。因公司生產過程產出之廢瓦等一般事業廢棄物亟待清理，渠等明知余木山未領有廢棄物清除、處理許可文件，不可能合法清理上開廢棄物，竟共同基於非法清理廢棄物致污染環境及非法清理廢棄物之犯意聯絡，並與余木山基於非法清理廢棄物之犯意聯絡，自109年5月起至11

0年4月間，委託余木山清理上開廢棄物，並給付32萬9,800元之清理費用予余木山，余木山則駕駛拼裝車將上開廢棄物載運至官田清潔隊前方棄置場傾倒後堆置、掩埋。」（同系爭起訴書犯罪事實欄一、㈦所載，見同卷第162至163頁），足見原告所棄置之廢棄物不僅有億星公司之廢瓦，尚有原告向不詳業者取得臺南市官田區某處拆除房屋之廢棄物，核與原告於上開刑案中之110年4月21日偵訊筆錄自承其違法棄置廢棄物之內容（110偵9054卷一第235至238頁）相符，應堪認定。復據被告陳明：從系爭刑事判決，原告部分包括上開編號8、24，並非只有違法清運億星公司之廢棄物，原處分命原告清理數量本來就會大於億星公司應清理之數量，命原告清理780噸僅為預估數值，至於數量部分應由原告於清理計畫中提出等語（本院卷二第78至79、121至122頁），此觀原處分說明欄第二項記載：依系爭起訴書及追加起訴書內容，原告清運億星公司產出「廢瓦等一般廢棄物」清運至系爭土地非法棄置，違反廢棄物清理法第41條第1項規定，應負清理之責，及第四項記載：完成廢棄物清除處理，係指將系爭土地所棄置之廢棄物全數清理完成，並經被告複查通過後，始得認定已完成改善等語即明。是原告此部分主張，與事實不符，自無可取。

3. 又原告主張：廢瓦係億星公司所產出，億星公司與原告應同負清理義務，億星公司提出清理計畫書既經被告核准，則原告無提送清理計畫及清除處理之必要，且廢棄物清除費用甚鉅，非原告可自行清理，被告以原處分重複命原告提送清理計畫、完成清除處理，違反比例原則云云。然查：

⑴為有效清除、處理該事業廢棄物，改善環境衛生，維護國民健康，前揭廢棄物清理法第71條第1項規定，係規範廢棄物非法棄置而設，依其規定，仍採污染者負責原則，立法者為降低其可能產生之危害，對事業機構、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、管理人或使用人均負

清除責任，而授予直轄市、縣（市）主管機關裁量權，依據調查結果，以最適當者，課予清除之義務。如該清除義務人，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。是以，得依廢棄物清理法第71條第1項所規定向受處分人求償代為清理、改善或衍生之必要費用者，乃係以該受處分人有違反同條項之清理義務為處分之前提要件。

⑵經查，原告載運之廢瓦至系爭土地違法傾倒之行為，係由億星公司委託原告清理其廢棄物，原告向億星公司收受廢棄物之處理費用，已如上述，原告對其受託清除、處理之億星公司廢瓦，有未依規定清除、處理而非法傾倒之情形，自有廢棄物清理法第71條第1項所定不依規定清除、處理廢棄物之「受託清除處理廢棄物者」之適用，應可認定。原告違法傾倒廢棄物之行為，符合該條之污染行為人，依法當就系爭土地上廢棄物擔負清理之責，此清理責任係本於原告先前之違法傾倒廢棄物之行為，屬原告之公法上義務，非謂他人義務由原告承擔，更無從以億星公司先執行廢棄物清理作業而拒絕負擔其本應承擔之公法上義務。復按事業委託清理其廢棄物，應與受託人就該廢棄物負連帶清理責任。如受託者未妥善清理，且委託事業未盡相當注意義務者，委託事業應與受託者就該廢棄物負連帶清理及環境改善責任，廢棄物清理法第30條第1項定有明文，故事業（委託人）依同法第30條第1項、第71條第1項規定，事業應與受託人就所清除、處理事業廢棄物，及環境之改善，彼此間應負連帶清理責任。準此，億星公司產出之廢瓦因委託原告非法傾倒至系爭土地，億星公司自應與原告負連帶清理責任，則渠等共負清除廢瓦之同一公法上義務，縱使億星公司先提出清理計畫書並執行部分清除作業，惟於系爭土地上之廢瓦全數清除完畢前，仍無礙原告須對系爭土地擔負其身為污染行為人之清理責任。況原告除廢瓦外，另於系爭土地上違法傾倒拆房屋之廢棄物，業如上述，原告自須對該等廢棄物負清理責任，此部分

與億星公司應負之清理責任無涉，是被告以原處分依同法第71條第1項命原告提出清理計畫並完成廢棄物之清理，於法有據，核無違反比例原則之情事。原告上開主張，顯係有意推卸其非法傾倒廢棄物行為所生之清理責任，洵非可採。

4.原告另主張：被告推算原告應清理廢棄物數量高達780噸，然原告所駕駛者係鐵牛拼裝車，無證據認定該拼裝車每車次載運量為7.5公噸云云。惟查，依原處分說明欄第3項（本院卷一第30頁）之記載：原告清理範圍為系爭土地，清理廢棄物種類為廢瓦。依南區督察大隊110年4月15日督察紀錄查獲內容，原告代運瓦破胚40台，運費128,000元，計算1台運費為3,200元。參採系爭起訴書內容，原告跟億星公司收2,000元或3,200元，且自億星公司取得至少329,800元之清除處理費用。清運費用以3,200元計算，104台車（329,800元/3,200元=103.0625台，約104台）。原告之清理責任量為104台車，以拼裝車每車次約為7.5公噸，應負之清理責任量為780公噸（104台車x7.5公噸=780公噸）等情，核與南區督察大隊110年4月15日督察紀錄（訴願卷第53至61頁）、系爭起訴書犯罪事實一、㈦（本院卷一第162至163頁）、億星公司轉帳及現金傳票資料（110偵9054卷八第423至437頁）均相符合，應堪認定。佐以被告陳明：億星公司提出清理計畫書記載原告拼裝車一車為7.5噸等語（本院卷二第33頁），經核與億星公司於112年1月30日提出清理計畫書（本院卷一第559至571頁）記載相符，此外，原告復未提出任何足資認定其拼裝車實際載運量之資料，是被告審酌億星公司上開資料，據以認定原告駕駛拼裝車自億星公司清運廢瓦等廢棄物每車次之載運量為7.5噸，自非無據，則原告此部分主張，亦無可採。再原告主張：億星公司清理計畫書所載應清理之廢棄物數量為300公噸，原處分卻認定為780公噸，明顯矛盾云云。惟億星公司前於112年1月30日固檢送事業廢棄物清理計畫書，就鎮田段201、184、204地號及隆東段587、657地號等共5筆土地上之R-0403廢陶瓷、R-0406廢瓦廢棄物一批，

以拼裝車共棄置40車次，每車次約為7.5噸，故略估約為300公噸等語，送請被告審查，經被告以112年3月1日環土字第1120016135號函（本院卷一第573至574頁）原則同意。惟嗣因系爭起訴書有關原告、億星公司及其負責人黃聰麟、課長蔡長龍違反廢棄物清理法之犯罪事實，業經系爭刑事判決、臺南地院110年度訴字第717、980號刑事判決分別於112年12月15日、同年12月29日判處有罪在案，又億星公司對其產出之廢瓦委託原告處理之部分，須與原告負連帶清理責任，詳如前述，是彼等間應為清理及改善之標的物自須一致，依億星公司最新一版即114年2月7日清理計畫書（本院卷二第143至160頁）之記載內容可知，億星公司清理範圍已擴大至共18筆地號之系爭土地，系爭土地上廢陶瓷、廢瓦廢棄物（目前已清除58.73噸），因現場廢棄物已於回填土方及其他廢棄物混合，最終數量依清除後過磅數量為依據，且億星公司陳明其會善盡系爭土地上廢陶瓷、廢瓦完成清除及處理之責任。是億星公司應清理範圍及清理責任，當不限於最初之300噸而係系爭土地上「全部廢瓦」，至於該等廢瓦之數量，因億星公司難以估算，即修正為「以清除後過磅數量」為準，核與原處分命原告負全部廢瓦之清理責任並無不同。況縱認原告所述為真，此仍屬被告有無對億星公司追加清理範圍與數量另作成行政處分之事，尚非賦予原告據以主張免責之餘地，則原告上揭主張，顯無可採。至被告於原處分估計系爭土地上之廢棄物數量，僅係作為原告就廢棄物清理所需代履行費用之估算基準，而億星公司之清理作業，預估清理規劃至114年12月31日完成，然億星公司清除數量為何，及原告實際上須負責清除之數量為何，則屬後續實際執行之問題，均無礙於原處分以原告應依廢棄物清理法第71條第1項規定負清除處理義務之認定。原告此部分主張，亦無足取。

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　　6　　月　　10　　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。 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	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。 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　　6　　月　　10　　日

書記官　鄭　郁　萱