

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

113年度訴更一字第3號

民國113年12月17日辯論終結

原告 財政部國有財產署南區分署

代表人 黃莉莉

訴訟代理人 何旭苓 律師

被告 高雄市政府環境保護局

代表人 張瑞琿

訴訟代理人 范仲良 律師

上列當事人間廢棄物清理法事件，原告不服高雄市政府中華民國109年10月30日高市府法訴字第10930988300號訴願決定，提起行政訴訟，前經本院109年度訴字第452號判決後，原告不服，提起上訴，經最高行政法院111年度上字第141號判決廢棄，發回本院更為審理，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（含更審前訴訟費用）由被告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

（一）被告於民國109年3月11日會同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（現為環境部環境管理署南區環境管理中心）前往原告所管理坐落○○市○○區○○段（下同）628、630、631、666、667地號土地（下合稱系爭土地）等5筆國有土地稽查，發現628、667地號土地上遭棄置4桶貝克桶之廢油混合物、FRP（廢玻璃纖維）、廢石綿瓦及廢塑膠；631地號土地遭棄置廢磁磚；630、666地號土地遭棄置廢木材等廢棄物（以下合稱系爭廢棄物），惟查無行為人。被告認原告未善盡土地管理責任，

01 有因重大過失致廢棄物非法棄置在系爭土地之情形，乃發
02 函通知原告陳述意見。

03 (二) 原告於109年4月29日提出書面意見。經被告審酌相關證據
04 及陳述意見後，仍認原告負有清理系爭土地上廢棄物之責
05 任，依廢棄物清理法（下稱廢清法）第71條第1項以109年
06 6月24日高市環局廢管字第10936635100號函（下稱原處
07 分；其誤載地號部分經被告於110年6月11日會同原告再度
08 勘查現場後而於110年8月25日發函更正如上），限期原告
09 於原處分送達次日起30日內清除處理，並於清除前檢具清
10 理計畫書送被告憑辦相關事宜。原告不服，提起訴願，遭
11 訴願決定駁回後，提起行政訴訟。嗣經本院109年度訴字
12 第452號判決（下稱前審判決）駁回其訴。原告提起上
13 訴，經最高行政法院111年度上字第141號判決（下稱發回
14 判決）廢棄前審判決，發回本院更為審理。

15 二、原告起訴主張及聲明：

16 (一) 主張要旨：

17 1、原處分命原告負責清理系爭現況道路旁之廢棄物，違反
18 「同屬狀態責任者，應以有直接管領力優先於無直接管領
19 力追究其清理責任」原則，亦違反權利義務衡平原則：

20 (1) 系爭土地遭棄置廢棄物之地點，位在現況道路之邊緣，現
21 況道路鋪有水泥路面，道路兩旁有水泥護欄、擋土牆，且
22 沿路皆設有路燈及電線桿，客觀上顯係供不特定公眾通行
23 之既成道路，或至少已成立公用地役關係之道路；此可由
24 道路旁常年設置之水泥護欄、擋土牆、路○○市區道路附
25 屬工程設施證明。高雄市政府亦函覆表示系爭現況道路坐
26 落之628、667地號土地早於68年6月30日首次實施「大坪
27 頂特定區計畫」以來，即劃設為20公尺計畫道路，迄今40
28 餘年未有變更，更足證該現況道路確實長久以來即為既成
29 道路，或早已存在公用地役關係而供不特定公眾通行多年
30 至今。原告已喪失其管理處分之權利，而應由高雄市政府
31 及所屬各機○○市區道路條例、地方制度法及自治條例等

01 相關規定，以道路主管機關介入管理與維護。系爭道路現
02 況既有鋪設水泥路面、水泥護欄、擋土牆及沿路設置電線
03 桿及路燈等情形存在，必係已由高雄市政府或其下屬之區
04 域行政機關大寮區公所直接管理維護，自應由其負擔維持
05 系爭現況道路環境衛生之責任。被告以原處分命原告清
06 理，違反「同屬狀態責任者，應以有直接管領力優先於無
07 直接管領力追究其清理責任」之原則，原處分並非適法。

08 (2)系爭現況道路客觀上確為既成道路或長年具有供公眾通行
09 道路使用之公用地役關係，原告於無從自由使用收益，因
10 公益通行而特別犧牲財產上利益而未受有任何補償之情況
11 下，猶應就道路坐落之土地範圍進行管理維護，實已違反
12 權利義務衡平原則。系爭土地雖名義上仍登記為原告管理
13 之國有土地，然事實上因長年供公眾通行使用之公益，原
14 告早已喪失管理處分道路坐落範圍土地之權利。又○○市
15 ○○道路主管機關已介入維護管理，系爭道路方有水泥路
16 面、水泥護欄、擋土牆及電線桿、路燈等道路附屬設施存
17 在。基於權利義務衡平原則，要求原告負清理之責甚為不
18 公，被告以原處分命原告應負責清理系爭現況道路旁之廢
19 棄物即非有理，應予撤銷。

20 (3)系爭現況道路長年供公眾通行，原告就該道路坐落之土地
21 範圍已失其實質管領力，實屬既成道路或公眾通行道路而
22 應由高雄市政府管理維護，故原告先前於辦理周邊其他土
23 地之廢棄物清理計畫時，方未將現況道路之土地範圍一併
24 以圍籬圈圍封閉，而僅沿道路北側及南側搭建圍籬，以使
25 現況道路維持出入通行。倘依前審判決意旨，認原告應將
26 系爭現況道路之土地範圍一併以鐵皮圍籬圍起方屬已盡土
27 地管理人之注意義務，豈非令原告以鐵皮圍籬圍起系爭道
28 路而阻斷周邊民眾利用通行之公共利益？是以，系爭現況
29 道路既供公眾通行，即應由○○市○○○道路主管機關或
30 其下屬區域行政機關大寮區公所負責維護管理，而不得再
31 課予已喪失實質管領力之原告負擔清理責任。否則原告之

01 土地權益已因提供公用而無法自由管理處分，卻仍要求原
02 告應負擔土地管理之維護責任，顯然極為不公。基此，原
03 告就系爭現況道路之管理維護並無重大過失，應由對系爭
04 現況道路具有實質管領力之高雄市政府負責管理維護並負
05 責處理道路旁之相關廢棄物，方屬適法。

06 2、系爭道路合於司法院釋字第400號解釋所揭示既成道路成
07 立公用地役關係之要件而屬具公用地役關係之既成道路，
08 依○○市○○區道路管理自治條例（下○○市道路自治條
09 例）第2條第3項第4款規定，應由被告負責清潔維護：

10 (1)司法院釋字第400號解釋所揭既成道路成立公用地役關係
11 之要件，即：①為不特定之公眾通行所必要；②於公眾通
12 行之初，土地所有權人並無阻止之情事；③須經歷時日長
13 久，一般人無復記憶其確實之起始，且未曾中斷。系爭道
14 路確屬具公用地役關係之既成道路，○○市道路自治條例
15 第2條第3項第4款規定，具公用地役關係之既成道路應由
16 被告負責清潔維護而非由原告負擔，且依同條例第6條規
17 定，既成道路依公用地役關係繼續供道路使用者，土地所
18 有人不得有違反公眾通行目的之妨礙道路通行行為，主管
19 機關或目的事業主管機關並得為必要之改善及養護。

20 (2)高雄市政府110年11月11日高市府工新字第00000000000號
21 函（下稱高雄市政府110年11月11日函）覆前審：「次查
22 旨揭地號土地皆位於『大坪頂特定區計畫』範圍內，其○
23 ○市○○區○○段628、667地號等2筆土地為『道路用
24 地』……自68年6月30日首次實施『大坪頂特定區計畫』
25 以來即劃設為20公尺計畫道路，迄未變更。該計畫道路於
26 109年2月26日發布實施『變更大坪頂特定區計畫（第三次
27 通盤檢討暨都市計畫圖重製）（第一階段）案』配合分屬
28 原省、市之計畫區合併，調整編號為『十一號道路』，類
29 型為『主要道路』。」可知系爭道路坐落之土地於68年間
30 即經高雄市政府劃設為20公尺計畫道路迄今45年未變，又
31 編定為「主要道路」類型之「十一號道路」；目前道路兩

01 端亦實際分別連通「後厝路」與「高松路」，足見系爭道
02 路長久以來均有供不特定公眾通行之必要，方將該處規劃
03 為計畫道路且長年未變。再觀路面鋪有水泥以平整地面便
04 利通行，部分路段又設有擋土牆、水泥護欄以維護通行安
05 全，沿線更設有數座電線桿暨路燈提供通行照明，足證系
06 爭道路確實長久供不特定公眾往來通行於「後厝路」及
07 「高松路」間，方設有上開數項道路附屬工程。原告雖為
08 系爭道路坐落土地之管理人，卻從未阻止公眾利用系爭道
09 路往來通行，且於104年間進行周邊污染場址土地整治
10 時，尚特意留設系爭道路供公眾通行，僅沿系爭道路之
11 北、南兩側搭建鐵皮圍籬以清理圍籬內部之廢棄物，並未
12 將系爭道路一併圍封閉。再者，系爭道路上既存之水泥
13 路面、道路兩旁之擋土牆、水泥護欄及路燈等相關設施均
14 非原告設置，亦非一般私人可隨意設置，而擋土牆、水泥
15 護欄及路燈等○○市區道路條例第3條第2款規○○市區道
16 路附屬工程，足見系爭道路事實上已由○○市○○○○○
17 道路自治條例第6條規定實際介入管理維護，否則一般私
18 人絕不可能無端於他人土地上設置該等道路附屬工程，足
19 證系爭道路確為具公用地役關係之既成道路，並已由高雄
20 市政府管理維護。是○○市道路自治條例第2條第3項第4
21 款規定，應由被告負責清潔維護。

22 3、原告無違反廢清法之注意義務：

- 23 (1)系爭道路南、北側之鐵皮圍籬及有害事業廢棄物管制區公
24 告之告示牌雖為原告設置，然係因其他土地經公告為有害
25 事業廢棄物之污染場址，乃予以圍圍並設置告示牌，該等
26 設施並非為清理系爭道路上廢棄物所設。另噴漆「錄影
27 中」之文字標示非原告所為，告示牌周遭雜草亦非原告清
28 除修剪。原告修補圍籬係為辦理其他周邊鄰近土地之廢棄
29 物清理計畫所設置，非為維護管理系爭現況道路所設。系
30 爭道路之客觀上確有相關道路附屬工程而有受管理維護之
31 跡證，其坐落土地名義上雖由原告管理，然依地方制度

01 法、市區道路管理條例、高市道路自治條例等特別法規
02 定，實際上已由高雄市政府及其所屬機關介入管理或維
03 護，原告已無管理權利，自無維護義務，難謂原告有何違
04 反廢清法之注意義務。倘援引廢清法要求已無管理權限之
05 原告應負責清理，有違誠信原則並牴觸地方制度法等規範
06 之意旨。

07 (2)原告對所管國有非公用土地之注意義務具體內涵不能與一
08 般私有土地所有權人等而視之，蓋原告為國有非公用財產
09 之管理機關，經管之國有非公用土地筆數眾多、範圍廣
10 大，管理上實有不易，與一般私人擁有私有土地之數量、
11 範圍實無從比擬，不能以一般私人維護私有土地之管理方
12 式作為審查原告管理土地有無重大過失之唯一標準，否則
13 對原告有失公允，亦與平等原則中不同事項應為差別待遇
14 之法理相悖。是以，認定原告是否已履行一般人之注意義
15 務，不應率以常見之私有土地管理方法，如設置圍籬、告
16 示牌或經常巡查等，作為審查原告有無重大過失之唯一標
17 準；如此對原告過於苛求，亦不符原告之人力、物力皆有
18 不足之實際情形。況系爭道路性質上已屬具公用地役關係
19 之既成道路，應屬高雄市政府及其所屬機關實際管領之範
20 疇，應由高雄市政府及其所屬機關負責管理維護，難謂原
21 告有何違反廢清法上之注意義務。

22 (二)聲明：原處分及訴願決定均撤銷。

23 三、被告答辯及聲明：

24 (一)答辯要旨：

25 1、原告為系爭土地管理人，在未撥用、移轉或委託其他機關
26 管理前，仍應負管理維護之責：

27 (1)系爭土地為國有土地，管理者為財政部國有財產署，原告
28 為財政部國有財產署所屬分署，依財政部國有財產署各分
29 署組織準則第1條及第2條規定，原告負責辦理南區之國有
30 財產業務，掌理其轄區內國有財產之管理等事項，故原告

對系爭土地即具有事實上管領力，負有排除危險、回復系爭土地之安全狀態義務。

(2)原告雖主張系爭土地為道路，然現況以道路使用之國有土地，實務上尚須辦理現場會勘等行政程序，並報經國有財產署轉陳財政部同意後，以簡化撥用方式辦理土地移撥，或經評估另以撥用或開闢計畫辦理。在系爭土地完成上開程序前，被告尚無○○市道路自治條例第2條第3項第4款規定之清潔權責，原告對系爭土地仍須負管領之責任，無法免除其對系爭土地之狀態責任。尤其，原告為國有土地之管理機關，若欲將系爭土地交付其他機關管理，應依行政程序法第15條第2項及第3項規定將委任或委託事項及法規依據公告並刊登政府公報或新聞紙；且依行政訴訟法第136條準用民事訴訟法第277條規定，當事人主張有利於己之事實者，就其事實有舉證之責任，原告迄今未就管理權限移轉提出佐證以實其說，故其前開主張實無足採。

2、原告管理系爭土地有重大過失：

(1)系爭土地於104年3月間即因廢棄物棄置而遭被告作成命限期清理之處分，並指定為非法棄置場址列管在案，原告已提報清理計畫予被告備查。惟109年3月11日被告稽查時，系爭土地所設鐵皮圍籬殘缺破損，雜草叢生，遮蔽公告牌，且其告示內容，無禁止傾倒廢棄物等字樣，毫無警誠效用。110年6月11日會勘時，雖已增加「錄影中」警示及新設圍籬，然四周未設置監視器材，亦無定期巡查等積極防制措施，任令他人棄置廢棄物，原告顯有重大過失之情事，依法負有清理責任。

(2)原告既未將系爭土地管理權限委託或移轉、撥用予其他機關，在無其他第三人管領維護下，自不得怠忽管理維護。系爭場址廢棄物棄置地點散置、廢棄物種類不一，顯為長時間之多次棄置所致，益證原告於103年間遭非法棄置廢棄物後，仍然長期未適當管理系爭土地，實有重大過失。

(二)聲明：原告之訴駁回。

01 四、爭點：

02 (一) 系爭土地遭棄置系爭廢棄物之位置是否屬具公用地役關係
03 之既成道路範圍，致原告喪失事實上管領力而影響其狀態
04 責任？

05 (二) 被告依廢清法第71條第1項規定作成原處分，限期命原告
06 清理系爭廢棄物並於清除前檢具清理計畫書送被告憑辦，
07 是否適法？

08 五、本院之判斷：

09 (一) 爭訟概要欄所載事實，業經兩造陳明在卷，並有被告109
10 年3月11日事業廢棄物稽查紀錄表及稽查照片（見原處分
11 卷第12頁至第14頁）、被告109年4月8日高市環局廢管字
12 第10933571900號函（見原處分卷第16頁至第17頁）、原
13 告109年4月29日台財產南管字第10965014220號函（見原
14 處分卷第18頁至第19頁）、原處分（見前審卷第77頁至第
15 79頁）、訴願決定（見前審卷第81頁至第91頁）、被告11
16 0年6月11日會勘紀錄及現勘照片（見前審卷第247頁、第3
17 23頁至第333頁）、被告110年8月25日高市環局廢管字第1
18 1037949200號函（見前審卷第249頁）、前審判決（見本
19 院卷第27頁至第38頁）、發回判決（見本院卷第15頁至第
20 26頁）等附卷可稽，自堪認定。

21 (二) 應適用之法令：

22 1、廢清法

23 (1)第2條第2項第2款：「前項廢棄物，分下列二種：……

24 二、事業廢棄物：指事業活動產生非屬其員工生活產生之
25 廢棄物，包括有害事業廢棄物及一般事業廢棄物。（一）
26 有害事業廢棄物：由事業所產生具有毒性、危險性，其濃
27 度或數量足以影響人體健康或污染環境之廢棄物。（二）
28 一般事業廢棄物：由事業所產生有害事業廢棄物以外之廢
29 棄物。」

30 (2)第71條第1項：「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄
31 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、市區道路條例

(1)第1條：「市區道路之修築、改善、養護、使用、管理及經費籌措，依本條例之規定，本條例未規定者，適用其他法律。」

(2)第2條：「市區道路，指下列規定而言：一、都市計畫區域內所有道路。二、○○市○○○○區域以內，都市計畫區域以外所有道路。三、中央主管機關核定人口集居區域內所有道路。」

(3)第3條第2款：「市區道路附屬工程，指下列規定而言：……二、道路之排水溝渠、護欄、涵洞、緣石、攔路石、擋土牆、路燈及屬於道路上各項標誌、號誌、管制設施、設備等。」

(4)第4條：「市區道路主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

(5)第32條第2項：「直轄市或縣（市）政府○○市區道路分工權責、設施維護、使用管制、障礙清理等管理事項之規定，由直轄市或縣（市）政府分別定之，並報內政部備查。」

3、高市道路自治條例

(1)第1條：「為○○市區道路設施之維護及使用管理，○○市區道路條例第32條第2項規定，特制定本自治條例。」

(2)第2條第1項、第2項、第3項第1款及第4款：「（第1項）本自治條例之主管機關為本府工務局。（第2項）本自治條例所定事項，涉及本府各目的事業主管機關者，由各目

的事業主管機關辦理。（第3項）主管機關與本府各目的事業主管機關之權責劃分如下：一、主管機關：非屬各目的事業主管機關權責範圍○○市區道路管理。但6公尺以下道路路面之改善及養護，由各區公所執行之。……四、環境保護局：市區道路及其側溝之清潔。」

(3)第3條第3款：「本自治條例用詞定義如下：……三、市區道路：○○市○○區○○○○道路及其附屬工程。」

(4)第6條：「既成道路依公用地役關係繼續供道路使用者，土地所有人不得有違反公眾通行目的之妨礙道路通行行為，主管機關或目的事業主管機關並得為必要之改善及養護。」

(5)第18條第1項第1款：「市區道路範圍內設置下列設施，應向主管機關或目的事業主管機關申請許可：一、電力桿、電信桿、電力塔、電信塔、變壓箱、郵筒、公共電話亭、停車收費站或其他類似之公用設施。」

(三) 本院為受發回之高等行政法院，應以最高行政法院發回判決所為法律上判斷作為本件更審判決基礎：

1、行政訴訟法第260條第3項規定：「受發回或發交之高等行政法院，應以最高行政法院所為廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎。」本件為最高行政法院發回更審案件，而本院為受發回之高等行政法院，依前揭規定，自應以最高行政法院發回判決所為法律上判斷作為本件判決基礎。

2、最高行政法院發回判決所為廢棄理由略以：被告適用廢清法第71條第1項限期命原告清除並提出清除計畫，如原告逾期不為，被告即得代履行並請求償付必要費用，應以原告容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其有管理義務之土地為要件。國有財產中之非公用財產之管理，應由財產坐落所在轄區所屬國有財產署分署管理。○○市道路之規劃、建設及管理，屬於直轄市之地方自治事項，依自治條例之規定，該市行政區域內所有道路及其附屬工程，○○市區道路之範圍，具有公用地役關係之既成道路如○○

市○○區域內，自○○市區道路之一環；市區道路及其側溝之清潔應由本件被告負責辦理。本件廢棄物所在之系爭土地固為非公用財產之國有財產，然如其為具有公用地役關係之既成道路，即屬○○市○區道路，則關於系爭土地之清潔維護之義務，本諸地方自治之精神，對於自治事項應由地方自治團體立法並執行之，即○○市道路自治條例第2條第3項第4款規定，由被告履行之。而既成道路成立公用地役關係需具備下列要件：1. 為不特定之公眾通行所必要；2. 於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；3. 須經歷時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，且未曾中斷。此於非公用財產之國有土地上成立公用地役關係，也同有適用，不以需用機關向國有財產管理機關申請撥用獲准為必要，此觀卷附發回判決（見本院卷第15頁至第26頁）即明。準此，本院以最高行政法院發回判決所為前揭法律上判斷作為本件判決基礎，自應進一步審究系爭廢棄物所在位置是否為具有公用地役關係之既成道路，以判斷原告就系爭土地上系爭廢棄物是否仍依廢清法第71條第1項規定負清理之責？

（四）系爭土地遭棄置系爭廢棄物之位置已屬具公用地役關係之既成道路範圍：

- 1、按「公用地役關係乃私有土地而具有公共用物性質之法律關係，與民法上地役權之概念有間，久為我國法制所承認。既成道路成立公用地役關係，首須為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；其次，於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；其三，須經歷之年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限定其期間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，僅能知其梗概為必要。」「憲法第15條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用

01 或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財
02 產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。
03 既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權
04 人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲
05 其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補
06 償，各級政府如因經費困難，不能對上述道路全面徵收補
07 償，有關機關亦應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補
08 償。」司法院釋字第400號解釋闡述甚明。準此，既成道
09 路符合前述必要性、和平性、長久性等要件即成立公用地
10 役關係；土地一旦成立公用地役關係，所有權人對該範圍
11 即無從完全自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產
12 上利益，國家原則上應依法律規定辦理徵收給予補償，各
13 級政府如因經費困難，則應訂定期限籌措財源逐年辦理或
14 以他法補償，以符憲法保障財產權之意旨。

- 15 2、查被告於109年3月11日、110年6月11日分別會同相關單位
16 及原告至系爭土地現場稽查，發現628、667地號土地上遭
17 棄置4桶貝克桶之廢油混合物、FRP（廢玻璃纖維）、廢石
18 綿瓦及廢塑膠；631地號土地遭棄置廢磁磚；630、666地
19 號土地遭棄置廢木材等廢棄物，其中貝克桶部分桶身已破
20 裂，經毒性特性溶出程序（TCLP）檢驗結果，銅及總鉻均
21 超過溶出標準，屬有害事業廢棄物等情，有被告109年3月
22 11日事業廢棄物稽查紀錄表及稽查照片（見原處分卷第12
23 頁至第14頁）、檢測報告（見原處分卷第15頁）、110年6
24 月11日會勘紀錄及現勘照片（見前審卷第247頁、第323頁
25 至第333頁）在卷可稽。而系爭土地自45年辦理總登記起
26 即為國有土地迄今，並以原告為管理機關等情，有系爭土
27 地登記謄本（見前審卷第255頁至第263頁）在卷可憑。系
28 爭土地部分範圍現況為寬約5至6公尺不等、大致呈東西走
29 向水泥鋪面道路，部分路段設有擋土牆、水泥護欄、電線
30 桿及路燈等地上物等情，此觀系爭土地使用現況略圖（見
31 前審卷第371頁）及現況照片（見前審卷第373頁至第387

頁)即明;對照前揭稽查照片所顯示系爭廢棄物之棄置位置以觀,堪認系爭土地遭棄置系爭廢棄物之位置分布在該現況道路水泥鋪面上及沿線擋土牆、水泥護欄靠道路側。而系爭土地皆位在68年6月30日實施之「大坪頂特定區計畫」範圍內,其中628、667地號等2筆土地屬該計畫「道路用地」,並經劃設20公尺計畫道路;該計畫道路於109年2月26日「變更大坪頂特定區計畫(第三次通盤檢討暨都市計畫圖重製)(第一階段)案」配合分屬原省、市之計畫區合併,調整編號為「十一號道路」,類型為「主要道路」;630、631、666地號等3筆土地則劃屬該計畫「第二種住宅區」用地;該現況道路所坐落國有土地部分並未辦理撥用及移撥程序,目前高雄市政府工務局仍無開闢計畫等情,有高雄市政府109年6月變更大坪頂特定區主要計畫案(見前審卷第223頁至第229頁)、高雄市政府110年1月11日函(見前審卷第427頁至第428頁)、高雄市政府工務局113年6月6日高市工務工字第00000000000號函(見本院卷第217頁至第218頁;下稱高雄市政府工務局113年6月6日函)在卷可稽,足見系爭土地雖位在前揭都市計畫範圍內,然均尚未經辦理撥用及移撥程序,仍由原告列為非公用之國有土地加以管理。

- 3、依前揭最高行政法院發回判決意旨,非公用財產之國有土地上成立公用地役關係亦適用前揭要件,不以需用機關向國有財產管理機關申請撥用獲准為必要。對照該現況道路之交通地理位置,往西可通往「高松路」,往東則銜接「後厝路」,該道路位處略有坡度之丘陵地形,周遭坐落有寺廟、工廠等建物;路面為水泥鋪面,部分路段設有擋土牆、水泥護欄,沿線更設有數座電線桿並附掛路燈提供通行照明等情,有Google地圖(見本院卷第71頁)、都市計畫地理資訊圖(見前審卷第195頁)、空照套繪地籍圖(見前審卷第197頁)及現況照片(見前審卷第373頁至第387頁)附卷可稽,堪認該道路已屬該地區供不特定公眾

通行所必要之道路。而系爭630、631地號土地及附近潭平段604地號等共計10筆土地曾於103年間遭人非法棄置廢棄物，經改制前行政院環境保護署召開會議通知原告及被告等相關機關研商處理事宜，並經高雄市政府於104年3月12日函請原告就其管理之潭平段604地號等10筆土地遭人遺留廢棄物乙事，限期提送清理計畫並辦理清除事宜等情，有「大坪頂特定區潭平段公有地具污染之虞食用作物處置分工」會議紀錄（見本院卷第249頁至第253頁）、高雄市政府104年3月12日高市府環廢管字第10432166100號函（見本院卷第257頁至第258頁）在卷可憑；原告因而在系爭道路沿線設置金屬板告示牌並設置圍籬等情，有原告104年3月13日台財產南租字第10400035082號函（見本院卷第259頁至第261頁）、106年10月20日國有土地勘查表、使用現況略圖及照片（見本院卷第263頁至第269頁）附卷可佐；對照前揭系爭道路現況照片（見前審卷第383頁至第387頁）所顯示原告設置圍籬位置以觀，堪認原告僅沿系爭道路北、南兩側搭建鐵皮圍籬而刻意留設系爭道路以供公眾通行，並未將系爭道路封閉，足見原告作為系爭道路坐落土地之管理機關，始終未阻止公眾利用系爭道路往來通行。而系爭道路旁所設電線桿為台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）於96年6月29日裝置作為該公司之供電線路（桿號為大潭#31至大潭#38），主體電桿由台電公司權管，高雄市政府工務局公園處於電線桿上附掛路燈燈具（新厝616至新厝621），電費由該機關繳納、路燈亦由其維管等情，有台電公司鳳山區營業處113年3月27日鳳山字第1131620705函（見本院卷第211頁）、高雄市政府工務局113年6月6日函及附件（見本院卷第217頁至第221頁）在卷可稽；系爭道路沿線所設灰色擋土牆、黃色水泥護欄等設施，則因存在時間久遠，高雄市政府亦難以查證地上物何人設置等情，有高雄市政府110年11月11日函（見前審卷第427頁）在卷可憑，足見高雄市政府亦肯認

系爭道路沿線所設擋土牆、水泥護欄存在已歷時久遠；參以系爭道路上既存水泥鋪面、沿線擋土牆、水泥護欄及路燈等相關設施均非原告所設置，且該等擋土牆、水泥護欄及路燈等設施性質上皆屬市區道路條例第3條第2款所定之市區道路附屬工程，顯見系爭道路已因供不特定公眾往來通行於「後厝路」及「高松路」間長達多年而未曾中斷，時日長久，轄區地方政府亦已無從查證其確實之起始，市區道路主管機關高雄市政府工務局更設置路燈以供不特定公眾往來通行照明，均堪認系爭道路沿線遭棄置廢棄物之系爭土地已屬具公用地役關係之既成道路範圍，事實上亦已由高雄市政府及其所屬機關依高市道路自治條例第6條規定管理維護無疑。依前揭最高行政法院發回判決意旨，直轄市道路之規劃、建設及管理，屬於直轄市之地方自治事項，依高市道路自治條例規定，該市行政區域內所有道路及其附屬工程均屬市區道路之範圍，具有公用地役關係之既成道路在該市行政區域內即屬市區道路之一環。從而，被告抗辯該現況道路並無標線，亦非屬工務局開闢之公有道路云云，自無影響具有公用地役關係之既成道路亦屬市區道路之性質認定。系爭廢棄物所在之系爭土地範圍固為原告所管理之非公用財產，然其已成為具有公用地役關係之既成道路部分即屬高雄市之市區道路甚明。

（五）原告就系爭土地具公用地役關係之既成道路範圍部分喪失事實上管領力而影響其狀態責任：

- 1、廢清法第71條第1項所定廢棄物清除處理義務係採行為責任優先於狀態責任原則，前者著重於行為人對自己行為後果承擔之可能性與必要性；後者著重於特定人對其實力支配所及物之狀態的操控可能性；以污染行為人作為優先負擔清除責任者之對象；污染行為人無法確定或無可追索時，土地所有人、管理人或使用人所應負清除處理之責，則以其等容許或因重大過失未維護照管土地致遭非法棄置廢棄物之危害始負有排除危害之狀態責任。依最高行政法

01 院發回判決意旨，被告適用廢清法第71條第1項限期命原
02 告清除系爭廢棄物並提出清除計畫，仍應以原告容許或因
03 重大過失致廢棄物遭非法棄置於其有管理義務之系爭土地
04 為要件，即此意旨。

05 2、查系爭土地遭傾倒系爭廢棄物事件，經前審依職權函詢高
06 雄市政府警察局林園分局有無查獲違反廢清法之行為人，
07 其函覆未查獲涉嫌竊占及違反廢清法行為人等情，有高雄
08 市政府警察局林園分局110年3月16日高市警林分偵字第11
09 070795300號函（見前審卷第149頁）在卷可稽，依前揭說
10 明，土地所有人、管理人或使用人所應負清除處理之責，
11 以其等容許或因重大過失未維護照管土地致遭非法棄置廢
12 棄物之危害始負有排除危害之狀態責任；且系爭廢棄物所
13 在之系爭土地固為原告所管理之非公用財產，然其為具有
14 公用地役關係之既成道路部分即屬高雄市之市區道路，依
15 高市道路自治條例第2條第3項第4款規定，該道路及其側
16 溝之清潔應由被告負責辦理。系爭土地遭棄置系爭廢棄物
17 之位置已屬具公用地役關係之既成道路範圍，業如前述，
18 則原告就系爭土地具公用地役關係之既成道路範圍部分已
19 因喪失事實上管領力而無從依廢清法第71條第1項就系爭
20 廢棄物清理課予狀態責任。

21 3、被告固抗辯：原告對系爭土地具有事實上管領力，負有排
22 除危險、回復系爭土地之安全狀態義務；現況以道路使用
23 之國有土地，實務上尚須辦理現場會勘等行政程序，並報
24 經國有財產署轉陳財政部同意後，以簡化撥用方式辦理土
25 地移撥或經評估另以撥用或開闢計畫辦理；在上開程序
26 前，被告尚無依高市道路自治條例第2條第3項第4款規定
27 之清潔權責，原告對系爭土地仍須負管領之責，無法免除
28 其對系爭土地之狀態責任；原告亦未將系爭土地管理權限
29 委託或移轉、撥用予其他機關，在無其他第三人管領維護
30 下，不得怠忽管理維護；系爭廢棄物棄置地點散置、廢棄
31 物種類不一，顯為長時間之多次棄置所致，原告於103年

間遭非法棄置廢棄物後仍長期未適當管理系爭土地，實有重大過失之情事，依法負有清理責任云云。然依前揭最高行政法院發回判決意旨，非公用財產之國有土地上成立公用地役關係亦適用前揭司法院釋字第400號解釋所揭示之必要性、和平性、長久性等要件，並不以需用機關向國有財產管理機關申請撥用獲准為必要；如系爭土地為具有公用地役關係之既成道路，即屬高雄市市區道路，依高市道路自治條例第2條第3項第4款規定，系爭土地在具公用地役關係之既成道路範圍部分之清潔維護義務，應由被告履行。準此，被告抗辯未經辦理系爭土地移撥，其即無依高市道路自治條例第2條第3項第4款規定之清潔權責云云，顯然對於具有公用地役關係之既成道路的成立與認定程序及其定性後之清潔維護義務歸屬有所誤解，並不可採。此外，系爭土地遭棄置系爭廢棄物之位置分布在該道路水泥鋪面上及沿線擋土牆、水泥護欄靠道路側，亦如前述，堪認係因原告僅沿系爭道路北、南兩側搭建鐵皮圍籬而刻意留設系爭道路以供公眾通行，該圍籬已發揮阻隔非法傾倒廢棄物往道路以外國有土地擴散之功能。衡酌原告於104年間辦理「大坪頂特定區潭平段公有地具污染之虞食用作物處置分工」會議後續事宜時，倘為避免他人再至系爭土地非法棄置廢棄物之最有效方式自是將系爭道路之水泥鋪面刨除並將道路完全封閉，然原告權衡公眾通行利益後始以上開方式設置圍籬，並避免就該既成道路設置阻礙他人通行之障礙物將可能違反道路交通管理處罰條例第82條第1項第1款及高市道路自治條例第6條規定之法律責任，堪認原告在此法令規制狀態下已喪失對該既成道路自由使用收益之權，其經權衡公眾利益及其管理責任後刻意留設系爭道路保留以供公眾通行之作為，實難謂仍有何違反廢清法之注意義務可言，依前揭最高行政法院發回判決意旨，即難令原告就系爭廢棄物之清理負擔狀態責任。從而，被告仍依廢清法第71條第1項規定作成原處分，限期命原告

清理系爭廢棄物並於清除前檢具清理計畫書送被告憑辦，
即難認適法。

六、綜上所述，系爭土地遭棄置系爭廢棄物之位置已屬具公用地役關係之既成道路範圍，致原告喪失事實上管領力而難課予其狀態責任，被告仍依廢清法第71條第1項作成原處分限期命原告清除處理系爭廢棄物並於清除前檢具清理計畫書送被告憑辦，即非適法；訴願決定予以維持，亦有未合。從而，原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為有理由，應予准許。

七、本件判決基礎已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，核與判決結果不生影響，並無逐一論述必要，併此敘明。

八、結論：原告之訴為有理由。

中 華 民 國 114 年 1 月 17 日

審判長法官 孫 國 禎

法官 林 韋 岑

法官 曾 宏 揚

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	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具

形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	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，亦得為上訴審訴訟代理人	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。 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 114 年 1 月 17 日

書記官 林 幸 怡