

高雄高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第三庭

114年度訴字第456號

民國115年6月25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 蔡奇宏

複代理人 曾友和

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114年10月17日府法濟字第1141404269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：

原告為○○市○○區○○段497、497-1、502、503、504地號土地（下稱系爭土地）之管理機關。被告於民國107年5月15日派員至系爭土地稽查時，發現現場棄置玩具、家庭垃圾等一般廢棄物，經查係訴外人黃燕秦未經主管機關許可隨意從事一般廢棄物清除處理業務，惟前述一般廢棄物經訴外人黃燕秦清除完畢後，現場仍堆置有營建廢棄物、廢鐵桶等物（下稱系爭廢棄物）。嗣被告審認查無實際行為人，且原告為系爭土地之管理機關，因重大過失未維護系爭土地，致遭

01 非法廢棄物之危害，爰依廢棄物清理法（下稱廢清法）第71
02 條規定，以113年10月21日環土字第1130127887號函（下稱
03 前處分），命原告所屬臺南辦事處應於文到次日起90天內完
04 成清除處理，並於文到次日起30天內檢具清理計畫送被告憑
05 辦相關事宜，逾期未提出或未完成清除處理，將逕依廢清法
06 第71條、行政執行法第29條等規定辦理。其後，因原告逾期
07 未提出清理計畫及完成清理，被告再以114年4月28日環土字
08 第1140049414號函（下稱114年4月28日函，即原處分）命原
09 告所屬臺南辦事處應於文到次日起30天內完成清除處理，並
10 於文到次日起10天內檢具清理計畫送被告憑辦相關事宜，逾
11 期未提出或未完成清除處理，將逕依廢清法第71條、行政執
12 行法第29條等規定辦理。原告不服，提起訴願，經訴願決定
13 不予受理，遂提起本件行政訴訟。

14 二、原告起訴主張及聲明：

15 （一）主張要旨：

- 16 1、被告114年4月28日函為具有獨立處分效力之第二次裁決，本
17 件起訴洵屬合法。被告於113年10月21日作成前處分後，原
18 告為釐清清理責任人，於113年11月6日、114年1月10日將實
19 際行為人黃燕泰業經刑事判決有罪定讞之重大新證據函送被
20 告，經被告重新審查後始作成114年4月28日函，並記載救濟
21 教示。觀諸被告114年4月28日函理由欄第九點記載「經查仍
22 無積極證據能查明……」等語，該「經查、查明」二字，即
23 代表行政機關已經踐行調查程序。被告已就新證據進行重新
24 審究，縱使結論仍維持原狀，其性質即非觀念通知，而係具
25 備法效性之第二次裁決，原告依法循序提起救濟應屬適法。
- 26 2、本件肇因於系爭國有土地遭不法份子非法棄置，實際非法棄
27 置之行為人黃燕泰，業經刑事法院判處有期徒刑1年6月定
28 讞，且已沒收其犯罪所得新臺幣15,714元，足證其黃燕泰對
29 系爭土地污染狀態之直接因果關係，以及具備清理之動機、
30 責任與能力。被告為圖行政便利，怠於向行為責任人發動清
31 理命令，反將行政執行之成本與不利益轉嫁予國有土地管理

機關，嚴重違反行為責任優先原則與比例原則，且有裁量濫用。

3、原告已盡相當之管理義務，於法定職掌範圍內，定期編列巡查預算、落實巡查紀錄，並於發現非法棄置情事後積極告發，窮盡常態管理下所能採取之防護與通報作為。被告卻以未設置實體圍籬為由，草率認定原告具有重大過失，顯然昧於國有土地管理之極限。系爭土地總面積高達1萬多平方公尺，且地籍破碎，地處荒僻，周遭多為雜草叢生之空地或農路。非法侵佔人多利用深夜或偏僻路段進行隱蔽、多點式棄置。若全面設置實體圍籬，其工程發包、地界釐清、配置24小時保全防護及後續維護成本，顯已逾越一般行政通念及公務預算編列之物理極限。被告強求原告必須達成絕對防堵，實屬課予法律所無之義務，且客觀上不具期待可能性。

(二)聲明：訴願決定及原處分（即被告114年4月28日函）均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

(一)答辯要旨：

1、原告對於被告重複處分（觀念通知）提起行政訴訟，顯不合法。被告早於113年10月21日即作成原處分，命原告限期完成廢棄物清理並提送計畫，且已合法送達原告。被告114年4月28日函之主旨與前處分相同，僅係因原告逾越前次改善期限，被告乃再次給予改善期間。因原告基於相同理由（即堅持黃燕秦為污染行為人）提出之第2次申請，被告僅係本於同一事實與法律規定，重申黃燕秦並非該部分污染行為人且查無其他行為人之事實，並未重新作實體審查。故被告114年4月28日函性質核屬「重複處分」，並不生任何新法律效果；縱使該函文末附有救濟教示，救濟教示並非行政處分之構成要件，亦不改變其非行政處分之本質。原告對此提起行政訴訟，顯不合法。

2、被告作成114年4月28日函，係因原告未依法對前處分提起救濟，反一再要求被告調查污染行為人。事實上，被告於作成

前處分前，已於113年8月13日、同年9月3日函請原告陳述意見，但原告始終未能提供確切事證證明系爭廢棄物為黃燕秦或他人所棄置。此外，被告內部簽呈早已多次審酌原告提出之臺灣臺南地方法院（下稱臺南地院）109年度訴字第189號刑事判決，並持續追蹤至相關民事判決確定後，始依法發函命原告限期清理。足見被告在作成前處分前已究明該刑事判決，並無在114年4月28日函才「重新實體審查」之情形。被告於114年4月28日函中提及刑事判決，僅為促使原告認清「已查無行為人」之客觀事實，而非重開其再為爭執之機會。原告既未對前處分定期間內提起救濟，該處分業已確定並生構成要件效力，原告依法不得再行爭執。

3、原告主張黃燕秦應負污染責任部分，顯與事實不符。經比對臺南地院109年度訴字第189號刑事判決，檢察官起訴黃燕秦「受託將來源不明之廢棄物載運至國有地上堆置」之犯罪事實，業經法院為「不另為無罪之諭知」，並非黃燕秦被判有罪部分，原告對此顯有誤解。原告對其管理之系爭土地應善盡維護義務，在無法追究實際污染行為人責任時，原告身為土地管理人，自應依廢清法第71條第1項規定，負擔狀態責任之清除義務。

4、關於原告主張重大過失之認定應採嚴格標準，並指摘被告要求其設置全面實體阻隔設施已逾越期待可能性云云。廢清法第71條係採「行為責任優先、狀態責任補充」原則，若行為人無可追索，即轉向追究有重大過失之土地管理人的狀態責任。該條所謂之「重大過失」，係指依一般人之注意可得而知，竟怠於注意而不知，即欠缺一般人之注意義務而言。參照最高行政法院111年度上字第588號、108年度判字第135號判決見解，已指出判斷重大過失之標準，設置實體圍籬、警告牌或派人巡查，皆屬一般人注意能力所及之防護措施。本件原告確實未以鐵絲網或鐵皮圍住土地、或立警告牌，或派人經查巡查，僅空言不定期勘查，當然認定有重大過失。倘若原告得以公務預算不足為由卸責，私有土地所有人豈非可

01 以無財力而排除清理責任。至於原告引用之最高行政法院11
02 1年度上字第306號判決，應屬事實認定爭議問題，本案無從
03 比附援引。

04 (二)聲明：原告之訴駁回。

05 四、爭點：

06 (一)被告114年4月28日函是否為第二次裁決之行政處分？

07 (二)原告對於系爭土地遭非法棄置廢棄物，有無重大過失？

08 五、本院之判斷：

09 (一)前提事實：

10 本件如爭訟概要欄所載之事實，業經兩造分別陳述在卷，並
11 有系爭土地之土地建物查詢資料（第87至94頁）、107年5月
12 15日稽查工作紀錄暨照片（第69至76頁）、被告113年4月2
13 日稽查記錄暨照片（第83至86頁）、前處分（第95至99
14 頁）、原處分（第21至24頁）及訴願決定（第25至28頁）等
15 件附本院卷可稽，堪予認定。

16 (二)應適用之法令：

17 1、廢清法第71條第1項：「不依規定清除、處理之廢棄物，直
18 轄市、縣(市)主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理
19 廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失
20 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
21 人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣(市)
22 主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、
23 改善及衍生之必要費用。屆期未清償者，移送強制執行；直
24 轄市、縣(市)主管機關或執行機關得免提供擔保向行政法院
25 聲請假扣押、假處分。」

26 2、財政部國有財產署組織法

27 (1)第1條：「財政部為辦理國有財產業務，特設國有財產署
28 （以下簡稱本署）。」

29 (2)第2條：「本署掌理下列事項：一、國有財產之清查。二、
30 國有財產之管理。三、國有財產之處分。四、國有財產之改
31 良利用。五、國有財產之資訊業務。六、國有財產之檢核及

01 統籌調配。七、國有財產之估價。八、國有財產法令與法務
02 案件之研議及處理。九、其他有關國有財產事項。」

03 3、財政部國有財產署各分署組織準則

04 (1)第1條：「財政部國有財產署為辦理國有財產業務，特設北
05 區、中區、南區分署（以下簡稱各分署）。」

06 (2)第2條：「各分署掌理轄區內下列事項：一、國有財產之清
07 查。二、國有財產之管理。三、國有財產之處分。四、國有
08 財產之改良利用。五、國有財產之估價。六、國有財產法務
09 案件之處理。七、其他有關國有財產事項。」

10 4、國有財產法

11 (1)第12條：「非公用財產以財政部國有財產局為管理機關，承
12 財政部之命，直接管理之。」

13 (2)第25條：「管理機關對其經營之國有財產，除依法令報廢者
14 外，應注意保養及整修，不得毀損、棄置。」

15 (三)114年4月28日函是第二次裁決，原告起訴合法

16 1、按行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發
17 生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用
18 語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而
19 有異（司法院釋字第423號解釋文意旨參照）。次按「第二
20 次裁決」是指原行政處分發生形式上之存續力後，行政機關
21 依職權或經當事人異議，仍以原行政處分之事實及法律狀態
22 為基礎，再為重新之實體審查，並予裁決，其結果雖與原行
23 政處分相同，惟因發生公法上效果，故為一項新的行政處
24 分。分辨重複處分與第二次裁決之主要實益，在於判斷提起
25 爭訟是否合法（最高行政法院111年度上字第767號、109年
26 度上字第900號、108年度判字第301判決意旨參照）。又所
27 謂第二次裁決者，係指行政機關於第一次裁決後，於事實與
28 法律狀態未有變更之下，對於重複提出之請求為重新之實體
29 審查，並予裁決，其結果雖與第一次裁決相同，惟因發生公
30 法上效果，故仍為一項新的行政處分。行政機關所為答覆，
31 是否為重複處分或第二次裁決，應從外觀上審視其是否具備

行政處分之形式，或是否載有救濟途徑之教示方法，並參酌當事人所主張之事由及機關對外所表示之內容，綜合觀察認定之。

2、經查，就系爭土地之廢棄物清除部分，前處分命原告應於文到次日起90天內完成清除處理，並於文到次日起30天內檢具清理計畫送被告憑辦相關事宜，逾期未提出或未完成清除處理，將逕依廢清法第71條、行政執行法第29條等規定辦理（本院卷第95至99頁）後，原告逾期未提出清理計畫及完成清理，被告再作成114年4月28日函命原告應於文到次日起30天內完成清除處理，並於文到次日起10天內檢具清理計畫送被告憑辦相關事宜（本院卷第21至24頁）。114年4月28日函仍以原處分之事實及法律狀態為基礎進行認定，並敘明「被告已盡職權調查，並請清理義務人黃燕秦清理所應負清理責任量……仍無積極證據能查明系爭土地之污染行為人」等語（本院卷第23至24頁），可認被告作成前處分後，仍持續調查、積極釐清，再次經實體審酌始作成114年4月28日函；佐以114年4月28日函係前處分所定90天期限經過後，重新再命原告30天內完成清除處理，並非前處分90天期限內所剩餘之日數（本院卷第321頁），已發生新的規制效力，並附具救濟教示（本院卷第24頁），足認114年4月28日函為一項新的行政處分，原告對該函文（即原處分），經訴願程序後提起本件撤銷訴訟，應為合法。

（二）原告為系爭土地之狀態責任人，有重大過失，且有期待可能性

1、依上揭財政部國有財產署組織法第1條、第2條、財政部國有財產署各分署組織準則第1條、第2條、國有財產法第12條等規定可知，管理機關對其經管之國有財產負有保養整修義務，不得毀損、棄置，且應經常為適當之保養，如發現因災害有所損毀時，應即整修。又所謂行為責任，係因行為導致公共安全或秩序產生危害而應負之責任；而所謂狀態責任，則係指物之所有人或對物有事實管領力之人，基於對物之支

01 配力，就物之狀態所產生之危害，負有防止或排除危害之責
02 任。廢清法第71條第1項所定就土地所有人、管理人或使用
03 人「容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於土地」者，應
04 負清除處理之責任，乃係以其等容許或因重大過失未維護照
05 管土地，導致遭非法棄置廢棄物之危害，而負有排除危害之
06 狀態責任義務。至於何謂廢清法第71條規定之重大過失，由
07 於廢棄物清理法、行政罰法及行政程序法並無明文規定，自
08 應與民法規定之重大過失為相同解釋，係指顯然欠缺一般人之
09 注意者而言。以鐵絲網或鐵皮圍住土地，或立警告牌示意
10 勿丟棄垃圾，或派人經常巡查，以防止被棄置廢棄物，乃土
11 地所有人或管理人為維護其土地權益及使其土地保持合法使
12 用狀態所經常看到的方法，乃一般人注意能力所及之事項，
13 無須法令特別予以規範。而採取上開方法後，可否達到防止
14 被棄置廢棄物之結果，此與土地所有人或管理人有無善盡普
15 通人注意義務而得免責，核屬二事（最高行政法院111年度
16 上字第588號判決意旨參照）。

17 2、經查，系爭土地為原告所有（本院卷第87至94頁），被告於
18 107年5月15日派員至系爭土地稽查時，發現現場棄置玩具、
19 家庭垃圾等一般廢棄物（本院卷第69至76頁），經查係訴外
20 人黃燕秦未經主管機關許可隨意從事一般廢棄物清除處理業
21 務，惟前述一般廢棄物經訴外人黃燕秦清除完畢後（本院卷
22 第77至79、81、275至280頁），現場仍堆置有系爭廢棄物
23 （本院卷第83至86頁）。原告雖以前詞主張，惟經本院調閱
24 訴外人黃燕秦所涉系爭土地之廢棄物清理法刑事案件卷宗
25 （臺南地院109年度訴字第189號，下稱南院刑事卷），證人
26 黃燕秦於警詢時陳稱：有於106年12月20日左右，受林財桔
27 委託，至臺南市中西區尊王路58號協助清理室內裝潢拆除後
28 產生之廢棄物，內容包括廢木材、塑膠椅、鐵桌及部分雜物
29 與生活垃圾。本人實際載運之物品僅有廢木材及3大包黑色
30 垃圾袋，並以3,000元為代價協助清運。107年1月間受潘益
31 委託清理幾袋廢棄物。純粹朋友幫忙沒有收錢。都是一般垃

01 圾和回收垃圾，用大型黑色垃圾袋裝，約6至7袋等語（南院
02 刑事卷警卷第3至8頁、偵卷第55、56頁），核與證人林財
03 桔、潘益、黃俊惟、劉俊麟於警詢時所述大抵相符（南院刑
04 事卷警卷第71至74、95至99、119至125、175至181頁、偵卷
05 第76、77頁）；且從勘查系爭土地之證人李政學（原告所屬
06 人員）、戴宏守（第七大隊偵查佐）所述：現場有堆置營建
07 廢棄物，有些是家庭廢棄物；本件主要都是裝潢廢棄物及家
08 庭廢棄物，與本來就堆置在那裡的營建廢棄物不同，但是混
09 雜在一起等語（南院刑事卷警卷29至31、偵卷第75、76頁、
10 原處分卷第104、105頁）可知，應僅限於廢木材、廢木板、
11 廢木櫃、垃圾、廢玩具（布偶）、廢衣服、家庭垃圾等一般
12 廢棄物，為訴外人黃燕秦所棄置，南院109年度訴字第189號
13 刑事判決亦為相同認定（原處分卷第72至94頁），上開刑事
14 判決業經臺灣高等法院臺南分院110年度上訴字第60號刑事
15 判決、最高法院110年度台上字第5007號刑事判決確定。再
16 者，原告對訴外人黃燕秦所提起之民事訴訟，亦經臺灣高等
17 法院臺南分院111年度上易字第274號民事判決認定：原告無
18 法證明目前土地上現存的大面積廢棄物為黃燕秦所堆置等情
19 （原處分卷第95至114頁）。足見被告於112年間就尚存在海
20 南段504-2地號（自海南段504地號分割新增）上面積約1平
21 方公尺之一般生活廢棄物（大型垃圾袋7、8袋，本院卷第27
22 9至280頁），命黃燕秦清理，業已盡調查實際行為人之能
23 事。前揭廢棄物經清理完畢後（本院卷第81頁），被告審認
24 查無其他實際行為人，屬污染行為人不明之情形（本院卷第
25 281至284頁），應無違誤。故系爭土地所有人、管理人或使
26 用人，如有因重大過失致系爭廢棄物遭非法棄置於系爭土地
27 之情形，應由其負擔清除、處理之責任。

28 3、原告雖主張系爭土地範圍廣大，囿於經費及人力之限制，要
29 求全面設置實體阻隔設施欠缺期待可能性云云。惟系爭土地
30 遭大量傾倒棄置系爭廢棄物，衡諸一般經驗法則，顯非一朝
31 一夕偶然而成，原告對其所管理之土地，長期疏於有效監

01 管，致遭他人大量非法棄置廢棄物，實難諉其責。縱使原告
02 經費、人力不足，亦可期待原告編列預算，加強定期或不定期
03 派員到場巡查之密度，以防止被棄置廢棄物及避免土地遭
04 受到污染。原告亦得裝設電子監測設備，有效、即時監控並
05 紀錄系爭土地狀況，以輔助人力不足無法經常性巡查之情形；
06 至於派員巡查或設置監視設備是否達到防阻效果，與原告
07 有無善盡普通人注意義務而得免責，係屬二事，此經本院
08 詳予說明如前。是原告對於系爭土地並未以鐵絲網或鐵皮圍
09 住土地、或立警告牌，亦未對其管理使用之系爭土地設置諸
10 如監視、錄影設備，致系爭土地遭不明污染行為人非法棄置
11 廢棄物，難認原告已採取適當之管理方法，善盡普通人注意
12 義務。綜上，足認本件不明污染行為人棄置系爭廢棄物在系
13 爭土地，顯係原告就系爭土地疏於管理，怠於盡一般人之注
14 意義務，而有重大過失所致，且具有期待可能性。原告雖主
15 張有不定期派員巡查等語，但未提出相關巡查紀錄以實其
16 說，尚難可採。原告復主張無期待可能性、應免除管理責任
17 及廢棄物清理義務等語，亦無理由。

18 六、綜上所述，原告主張，均不可採。被告作成原處分，並無違
19 誤；訴願決定誤為不受理決定，雖有未洽，惟結論相同。原
20 告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。本件
21 事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及訴訟資料，核於判
22 決結果不生影響，爰不逐一論駁，併此敘明。

23 七、結論：原告之訴無理由。

24 中 華 民 國 115 年 7 月 23 日

25 審判長法官 林 彥 君

26 法官 邱 美 英

27 法官 黃 奕 超

28 一、上為正本係照原本作成。

29 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
30 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
31 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。	

01 中 華 民 國 115 年 7 月 24 日
02 書記官 李 佳 芮